Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Nicola Canzian

La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto

G. Giappichelli Editore – Torino

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

116

Direttore:

Loredana Garlati

Comitato editoriale:

Patrizia Borsellino
Chiara Buzzacchi
Marta Cartabia, *Giudice della Corte Costituzionale*
Adolfo Ceretti
Diana Cerini
Giovanni Chiodi
Alessandra Daccò
Filippo Danovi
Costanza Honorati
Bruno Inzitari
Natascia Marchei
Oliviero Mazza
Claudia Pecorella
Margherita Ramajoli
Franco Scarpelli
Tullio Scovazzi
Francesco Tesauro

Nicola Canzian

La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto

G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2017 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 978-88-921-0991-9

Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

L'opera ha ottenuto la valutazione positiva di due revisori anonimi, secondo il procedimento previsto dal Regolamento della Collana, consultabile sul sito del Dipartimento di Giurisprudenza

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

pag.

Introduzione 1

Capitolo I

Caratteri generali della reviviscenza di norme

1. Problematicità della reviviscenza di norme abrogate 7
   1.1. La reviviscenza come momento di rottura nella successione di norme nel tempo 7
   1.2. Reviviscenza come fattore di (ulteriore) incertezza del diritto 12
   1.3. Le ragioni per cui l'interprete si interroga sulla possibilità di reviviscenza 17
2. L'abrogazione come condizione preliminare della reviviscenza 20
   2.1. La disciplina normativa sull'abrogazione 21
   2.2. Norme e disposizioni nel fenomeno abrogativo 29
   2.3. L'abrogazione come limitazione di efficacia di una norma 35
   2.4. Alcune specificazioni lessicali 38
   2.5. Fondamento e stabilità del fenomeno abrogativo 41
3. Caratteri comuni alle varie ipotesi di reviviscenza 45
   3.1. Ambiguità lessicali del termine "reviviscenza" 45
   3.2. La reviviscenza come esito di una peculiare sequenza temporale 48
   3.3. Una condizione necessaria, ma non sufficiente: l'assenza di norme diverse da quella abrogatrice che regolano la stessa materia 51
   3.4. La relazione della reviviscenza con i mezzi di auto-integrazione dell'ordinamento 54
   3.5. Reviviscenza e riespansione 57
   3.6. La reviviscenza come fenomeno composito 58

pag.

Capitolo II

La reviviscenza a seguito di abrogazione

1. Il dibattito sulla reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice 61
   1.1. Prima tesi: irrevocabilità dell'effetto abrogativo e conseguente negazione della reviviscenza 63
   1.2. Seconda tesi: volontà obiettivamente ripristinatoria del legislatore 65
   1.3. La riduzione della seconda tesi a un'eccezione della prima: l'ipotesi di "doppia mera abrogazione espressa" 67
   1.4. Terza tesi: l'abrogazione come fenomeno permanente e continuo e la conseguente configurabilità della reviviscenza 72
      1.4.1. La teoria dei flussi normativi e il recupero dell'intenzione del legislatore 79
2. La reviviscenza nelle circolari e direttive sulla redazione dei testi normativi 81
3. L'orientamento della Corte costituzionale: reviviscenza ammessa in caso di mera abrogazione di norma meramente abrogatrice 85
4. Due casi particolari 87
   4.1. La sospensione di norme abrogatrici già vigenti: il caso del testo unico dell'edilizia 88
   4.2. Le vicende delle disposizioni "modificatrici": il caso delle modifiche alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 95
5. Il fenomeno della reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice in alcuni ordinamenti stranieri 103

Capitolo III

Reviviscenza e mancata conversione del decreto-legge

1. Peculiarità della decretazione d'urgenza in relazione alla reviviscenza 111
2. La perdita di efficacia *ex tunc* del decreto-legge non convertito 115
3. La conversione con modificazioni e la mancata conversione parziale 120
4. La legge di sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito e la reviviscenza 123

pag.

Capitolo IV

Reviviscenza e referendum abrogativo

1. La natura del referendum abrogativo e la reviviscenza 127
2. I limiti all'ammissibilità dei quesiti referendari manipolativi 130
3. Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza precedenti alla sentenza n. 13 del 2012 della Corte costituzionale 134
4. La sentenza n. 13 del 2012 e le sue successive conferme: l'inammissibilità di referendum abrogativi finalizzati alla reviviscenza di norme abrogate 138

Capitolo V

Invalidità della norma abrogatrice e reviviscenza

1. Peculiarità della reviviscenza a seguito di illegittimità della norma abrogatrice 147
2. Una questione all'origine del dibattito sulla giustizia costituzionale: la posizione di Kelsen sulla reviviscenza e il suo recepimento nella vigente Costituzione austriaca 150
3. Gli orientamenti della dottrina sugli effetti della dichiarazione di incostituzionalità di una norma legislativa abrogatrice 153
   - 3.1. L'assimilazione degli effetti della dichiarazione di illegittimità all'abrogazione 153
   - 3.2. L'incostituzionalità quale annullamento della norma illegittima 155
   - 3.3. La negazione della reviviscenza in ragione della definitività dell'effetto abrogativo 157
   - 3.4. La negazione della reviviscenza in ragione dei limiti agli effetti retroattivi derivanti dall'annullamento 159
   - 3.5. Il ripristino della norma illegittimamente abrogata come corollario del sindacato di costituzionalità 160
     - 3.5.1. L'ammissibilità della reviviscenza in ragione della natura permanente e continua dell'effetto abrogativo 161
     - 3.5.2. L'ammissibilità della reviviscenza in ragione dell'annullamento dell'effetto abrogativo 163
       - 3.5.2.1. Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una norma meramente abrogatrice 165
       - 3.5.2.2. Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi di natura formale di una norma abrogatrice 169

pag.

3.5.2.3. Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una norma non meramente abrogatrice 170
4. Gli orientamenti della Corte costituzionale 173
4.1. Uno sguardo di sintesi sugli orientamenti più recenti della Corte costituzionale 178
5. Possibili limiti alla reviviscenza per incostituzionalità della norma abrogatrice 180
5.1. La reviviscenza di norme comportanti spese a carico del bilancio pubblico 181
5.2. La reviviscenza della norma abrogata per effetto dell'illegittimità sopravvenuta della norma abrogatrice 183
5.3. Modulazione degli effetti nel tempo della sentenza che dichiara l'illegittimità di una norma abrogatrice 184
5.4. La reviviscenza di norme penali 187

Capitolo VI

La reviviscenza nei rapporti fra norme nazionali ed europee

1. La disapplicazione della norma interna per contrasto con norma dell'Unione europea dotata di effetti diretti 193
2. La possibilità di riespansione della norma disapplicata 199
3. La disapplicazione di norma interna abrogatrice per contrasto con norma dell'Unione europea dotata di effetti diretti 201
4. Le norme abrogatrici interne contrastanti con norme dell'Unione europea prive di effetto diretto 203

Capitolo VII

Reviviscenza e fonti normative regionali

1. Reviviscenza in senso proprio e reviviscenza "espressa" nella successione nel tempo di leggi regionali 215
1.1. Un caso peculiare: la "reviviscenza" della delibera di approvazione dello Statuto del Molise 217
1.2. La "conservazione di efficacia" dei regolamenti regionali illegittimi 220
2. La reviviscenza a seguito di avvicendamento di norme dello Stato e delle Regioni 221

pag.

Capitolo VIII

La reviviscenza nella crisi della certezza del diritto

1. La reviviscenza fra rimedio all'incertezza e manifestazione dell'incertezza 227
2. La reviviscenza quale modalità per garantire certezza alla supremazia della Costituzione 230
3. La reviviscenza come espressione della crisi della certezza del diritto 236
   3.1. La mancanza di una nuova pubblicazione della disposizione ripristinata 237
   3.2. La problematicità della ricostruzione di una volontà non esplicita del legislatore 239
   3.3. Reviviscenza e democrazia 242
4. La reviviscenza come riflesso di altri istituti giuridici 245

Bibliografia 249

INTRODUZIONE

Con l'espressione "reviviscenza" il lessico giuridico indica «la condizione di ripresa di vigore della situazione giuridica – ovvero del rapporto – oggetto della vicenda di temporanea – e/o permanente – stasi» [1]. Tale condizione può riguardare oggetti affatto differenti, quali rapporti obbligatori, disposizioni testamentarie, garanzie [2].

Il presente studio ha lo scopo di indagare il fenomeno della reviviscenza in relazione alle norme giuridiche, ovvero i casi in cui l'interprete deve considerare nuovamente vigente una norma generale e astratta che in precedenza doveva essere considerata abrogata.

La questione della reviviscenza delle norme è stata affrontata sin da tempi non recenti in relazione all'abrogazione della norma a sua volta abrogatrice e, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si è estesa anche al problema degli effetti dell'illegittimità della norma abrogatrice; le risposte offerte nel tempo dalla dottrina e dalla giurisprudenza sono state differenti, anche se è possibile constatare che negli ultimi anni si è raggiunto un sostanziale consenso sulle principali ipotesi in cui l'interprete è legittimato a ritenere di nuovo pienamente efficace una norma già abrogata.

Il problema della reviviscenza, che potrebbe sembrare di natura prettamente teorica, ha avuto in realtà alcune importanti ricadute pratiche negli anni recenti, soprattutto in riferimento ai limiti del referendum abrogativo e agli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale.

In primo luogo, nel 2012 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili due quesiti referendari che avevano il fine di ripristinare i previgenti sistemi elettorali per l'elezione del Parlamento mediante l'abrogazione delle disposizioni che avevano introdotto i nuovi sistemi elettorali nel 2005; il dibattito precedente e successivo alla sentenza che ne ha negato l'ammissibilità ha portato la dottrina a interrogarsi sul fenomeno della reviviscenza, soprattutto in relazione alla tecnica dell'abrogazione [3]. Nonostante l'opinione non fosse unanime, ampia

---

[1] Così G. GIACOBBE, *Reviviscenza e quiescenza*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, p. 189.

[2] Su questi aspetti v. V. PESCATORE, *Reviviscenza. Vicenda di obbligazioni e garanzie*, Milano, 2013; F. ASTONE, *Reviviscenza e quiescenza nel diritto civile*, Roma, 2008.

[3] Per una ricostruzione dell'ampio dibattito sviluppatosi in occasione dei quesiti sulla legge

parte degli studiosi sosteneva l'ammissibilità dei quesiti e il netto rifiuto opposto dalla Corte costituzionale ha segnato una divergenza tra la dottrina e la giurisprudenza costituzionale; la questione referendaria resta ancora oggi un ambito in cui, anche con riferimento alla reviviscenza, non si è raggiunta un'opinione sufficientemente condivisa.

In secondo luogo, alcune relativamente recenti pronunce della Corte costituzionale rese in sede di giudizio di legittimità della legge hanno investito disposizioni abrogatrici e i loro effetti sono stati pacificamente intesi dalla stessa Corte costituzionale e dalla giurisprudenza ordinaria successiva come comportanti il ripristino delle norme illegittimamente abrogate [4]. In passato un esito di questo tipo era stato considerato in termini altamente critici in dottrina, mentre oggi si tende a riconoscere che il sistema di garanzia di conformità delle leggi alla Costituzione non sarebbe completo se non prevedesse la possibilità di estendere il sindacato della Corte anche sulle norme abrogatrici e non potesse implicare l'annullamento dell'abrogazione, qualora essa fosse ritenuta illegittima.

La questione della possibile reviviscenza di norme abrogate, inoltre, ha riguardato anche i rapporti fra ordinamento nazionale ed europeo; sotto questo profilo, i differenti approcci della Corte di giustizia e della Corte costituzionale consentono di ipotizzare soluzioni divergenti.

Com'è possibile intuire da questi brevi cenni, il problema della reviviscenza tocca in realtà ambiti distanti ed evoca un'ipotesi – il ritorno in vigore di una norma abrogata – che può astrattamente verificarsi per cause molto diverse fra loro.

A prescindere dalla soluzione che si voglia accogliere caso per caso, favorevole o meno a riconoscere il ripristino della norma abrogata, sembra sensato interrogarsi sull'opportunità di ricostruire unitariamente un fenomeno che nelle sue varie declinazioni presenta differenze talmente rilevanti da rendere molto debole la sua stessa configurazione in termini generali.

Descrivere con un unico termine il ripristino per abrogazione della norma abrogatrice e il ripristino per illegittimità della norma abrogatrice, ad esempio, rischia di far trascurare le profonde differenze fra le due ipotesi non soltanto in relazione alla causa di tale ripristino, ma anche in riferimento agli effetti che in concreto devono essere ricostruiti a livello inter-temporale.

Lo stesso termine "reviviscenza" sembra così costituire una nozione generica con cui i giuristi hanno inteso raggruppare una serie di ipotesi in cui si verifica

---

elettorale cfr. A. MORRONE (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*, Bologna, 2012 e R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012.

[4] Si tratta delle sentenze della Corte cost. n. 162 del 2012, n. 5, n. 32 e n. 94 del 2014, per le quali si rinvia al capitolo V.

un "ritorno in vita" di norme che si dovevano considerare relegate nel passato.

La scarsa scientificità di un simile approccio sembra rivelata anche dalla circostanza che soltanto in questo frangente la dottrina sembra richiamare in modo così netto immagini di vitalità e mortalità, poiché al di fuori dell'ambito della reviviscenza è ben difficile trovare oggi qualche voce che indichi la legge abrogata come "morta". Proprio la potente metafora della resurrezione delle norme indica il disagio con cui il giurista si approccia a tali fenomeni, che fuoriescono dall'aspettativa che il diritto si rinnovi guardando al futuro e che sembrano altresì difficilmente inquadrabili dal punto di vista di teoria generale.

Se è dunque opportuno distinguere le ipotesi che, tradizionalmente, ricadono sotto il termine "reviviscenza", ci si può chiedere se esse, prese singolarmente, indichino ciascuna un istituto giuridico oppure se invece i vari casi di reviviscenza si atteggino a riflesso di altri istituti giuridici. Ad esempio, ci si può chiedere se la reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice sia, al pari dell'abrogazione stessa, un istituto autonomo o se, al contrario, essa costituisca un esito interpretativo che si impone per logiche che sono intrinseche allo stesso istituto dell'abrogazione; allo stesso modo, ci si può porre la stessa domanda per tutte le altre ipotesi.

Il problema non sembra essere stato finora analizzato in questi termini in modo diffuso.

Ancora in tempi non recenti, tuttavia, la più attenta dottrina ha sempre affermato che la questione della reviviscenza consiste, in ultima analisi, in un problema di interpretazione di diritto positivo[5], dimostrando in tal modo di propendere per la ricostruzione del fenomeno in chiave di esito interpretativo e non quale istituto giuridico dotato di propria autonomia; l'analisi delle principali ipotesi di reviviscenza e delle più rilevanti questioni di teoria generale sottese porterà anche nelle riflessioni che seguiranno a pervenire a conclusioni analoghe.

Nell'ordinamento italiano, infatti, l'assenza di qualsivoglia norma di rango costituzionale o legislativo sul punto può condurre (e, in effetti, ha condotto) ad esiti ricostruttivi di teoria generale difformi; tuttavia, anche aderendo alle opinioni favorevoli alla reviviscenza, il suo verificarsi nei casi concreti dovrà essere sempre frutto di un'attività interpretativa, poiché uno dei pochi caratteri comuni a tutte le ipotesi di reviviscenza consiste proprio nell'assenza, da parte del legislatore o eventualmente dell'organo che procede al controllo di validità dell'atto normativo, di una dichiarazione di ripristino in forma espressa e vincolante *erga omnes*[6]. Si tratta di una condizione inevitabile proprio in ragione della

---

[5] Cfr., per tutti, M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *R. Università degli Studi di Perugia. Annali della facoltà di Giurisprudenza*, Padova, 1942, p. 29; F. SORRENTINO F., *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 18; A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998, p. 1.

[6] Come si vedrà nel capitolo V, in altri ordinamenti (come, ad esempio, quello austriaco), la

circostanza che il legislatore italiano si è sempre disinteressato di porre una disciplina di qualunque tipo sul fenomeno.

Nell'affrontare la questione della reviviscenza, pertanto, si prenderanno le mosse dalla ricostruzione delle questioni comuni a tutte le ipotesi, che riguardano principalmente la definizione dell'abrogazione e la questione delle lacune eventualmente colmabili mediante ripristino di norme abrogate. Si affronteranno poi, in modo autonomo, i casi in cui può sussistere un effetto ripristinatorio, per giungere alla conclusione secondo cui la reviviscenza si può configurare soltanto quando una norma abrogatrice è oggetto di abrogazione o di invalidità, se sono presenti alcune condizioni stringenti: la norma abrogatrice, infatti, deve essere colpita nella sua interezza o comunque in modo tale da travolgere anche l'effetto abrogativo da essa disposto.

La chiave di lettura scelta per affrontare il problema è quella di valutare l'impatto della reviviscenza in relazione alla certezza del diritto e alla sua crisi.

Alcuni orientamenti favorevoli alla reviviscenza sembrano infatti in concreto orientati a evitare che nell'ordinamento si formino lacune, concependo con difficoltà l'idea che il legislatore possa privare di una disciplina positiva una materia già oggetto di regolamentazione legislativa; il ricorso alla reviviscenza, soprattutto se configurata in termini estensivi, sembra così rispondere a una domanda di certezza, conferendo all'interprete il potere di "resuscitare" – ove ve ne fossero – norme più antiche, privilegiando l'aspirazione alla completezza dell'ordinamento rispetto alla stretta osservanza delle procedure legalmente previste per la creazione del diritto. A questo approccio si preferirà una diversa ricostruzione del fenomeno, che fonda l'effetto ripristinatorio sull'analisi oggettiva delle vicende della norma abrogatrice in relazione alla norma abrogata.

Le ipotesi di reviviscenza, a seconda di quali si ritengano in concreto ammissibili, possono essere in realtà sia un fattore che aggrava la crisi della certezza del diritto, sia un elemento che garantisce certezza.

La certezza del diritto – se intesa come prevedibilità della norma, conoscibilità del precetto e della eventuale sanzione, aspettativa di osservanza delle regole da parte dei consociati – si pone tendenzialmente in termini critici nei confronti di fenomeni ripristinatori rimessi esclusivamente all'attività dell'interprete. Infatti, mediante tale attività non soltanto il significato, ma la stessa vigenza di una norma dipende dalle valutazioni dei singoli giudici o delle singole pubbliche amministrazioni. Proprio l'assenza di una disciplina posta da norme scritte sulle ipotesi di reviviscenza contribuisce a generare incertezza, poiché – ad esempio – la Corte costituzionale non ha la facoltà di indicare nei dispositivi delle proprie sentenze quali siano le eventuali disposizioni di legge ripristinate a seguito della dichiarazione di incostituzionalità; a ciò si aggiungono i noti problemi di qualità,

---

pubblicazione della pronuncia di incostituzionalità deve precisare anche quali disposizioni legislative eventualmente tornino vigenti a seguito della censura di una norma abrogatrice.

quantità ed efficacia della normazione che affliggono il legislatore italiano, in un quadro che già di partenza si pone in crisi col concetto stesso di certezza del diritto.

Per questo motivo il presente studio cercherà di individuare con la maggior precisione possibile, ipotesi per ipotesi, gli indici secondo cui a seguito del venir meno della norma abrogatrice l'interprete deve o *non* deve considerare nuovamente vigente la norma da questa abrogata, in modo da ridurre la discrezionalità nella massima misura consentita.

Soltanto la ricerca di regole condivise può garantire al contempo la necessità di riconoscere ipotesi di ripristino normativo devolute agli interpreti (ad esempio per dare esecuzione a pronunce di invalidità, oppure per conferire senso alla mera abrogazione di norme meramente abrogatrici) e l'esigenza di tutelare la certezza del diritto, al fine di garantire al cittadino la possibilità di conoscere con sufficiente sicurezza quali siano in un certo momento le regole che egli è tenuto a rispettare.

CAPITOLO I

CARATTERI GENERALI DELLA REVIVISCENZA DI NORME

SOMMARIO: 1. Problematicità della reviviscenza di norme abrogate. – 1.1. La reviviscenza come momento di rottura nella successione di norme nel tempo. – 1.2. Reviviscenza come fattore di (ulteriore) incertezza del diritto. – 1.3. Le ragioni per cui l'interprete si interroga sulla possibilità di reviviscenza. – 2. L'abrogazione come condizione preliminare della reviviscenza. – 2.1. La disciplina normativa sull'abrogazione. – 2.2. Norme e disposizioni nel fenomeno abrogativo. – 2.3. L'abrogazione come limitazione di efficacia di una norma. – 2.4. Alcune specificazioni lessicali. – 2.5. Fondamento e stabilità del fenomeno abrogativo. – 3. Caratteri comuni alle varie ipotesi di reviviscenza. – 3.1. Ambiguità lessicali del termine "reviviscenza". – 3.2. La reviviscenza come esito di una peculiare sequenza temporale. – 3.3. Una condizione necessaria, ma non sufficiente: l'assenza di norme diverse da quella abrogatrice che regolano la stessa materia. – 3.4. La relazione della reviviscenza con i mezzi di auto-integrazione dell'ordinamento. – 3.5. Reviviscenza e riespansione. – 3.6. La reviviscenza come fenomeno composito.

1. *Problematicità della reviviscenza di norme abrogate*

1.1. *La reviviscenza come momento di rottura nella successione di norme nel tempo*

In ogni ordinamento giuridico il succedersi di norme nel tempo è un fenomeno tipico e consueto: i poteri pubblici, *in primis* il legislatore, sono infatti chiamati non soltanto a disciplinare le materie e le fattispecie che la collettività ritiene meritevoli di una regolamentazione giuridica, ma altresì a mantenere tale disciplina conforme alle evoluzioni sociali [1]. Il diritto è organizzazione del sociale ed è inevitabile che esso segua la società «nel suo perenne sviluppo in perfetta adesione e coerenza grazie alla sua indole naturalmente elastica» [2].

[1] Secondo autorevole dottrina, «il diritto oggettivo non si risolve in uno statico complesso di norme (immutabili) fissato una volta per sempre, ma è organismo in continuo divenire, sintesi di *jus conditum* e *jus condendum*»: così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, VI ed. a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, pp. 205-206.

[2] Così P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, p. 18. Cfr. anche R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, pp. 4-6.

Così, negli ordinamenti giuridici di *civil law* quando un atto normativo esprime, in modo esplicito o implicito, un contenuto contrastante con quello di un atto normativo ad esso precedente, prodotto da una fonte del diritto non gerarchicamente sovraordinata e parimenti competente[3], il conflitto che sorge è regolato dalle norme sulla produzione delle norme giuridiche secondo un criterio di tipo cronologico, in base al quale prevale l'atto normativo più recente: "*lex posterior derogat anteriori*".

Il criterio cronologico, che oggi può sembrare scontato, è in realtà frutto di una concezione "storicistica" del diritto, secondo cui «si ritiene ciò che è successivo nel tempo più aderente ad una realtà, di per sé, in sviluppo (o, comunque, soggetta al mutamento)»[4]; esso è adottato negli ordinamenti, quale quello italiano, che sono definiti "dinamici", nei quali cioè «è ovvio che la "legge" non possa essere dettata una volta per sempre, ma deve adeguarsi al continuo cambiamento della realtà»[5], in modo da assecondare «il progresso giuridico e l'adattamento graduale del diritto alle esigenze sociali»[6].

Il criterio cronologico fonda l'istituto dell'abrogazione, in base al quale una norma entrata in vigore in un periodo successivo limita cronologicamente l'efficacia di quelle entrate in vigore in epoche precedenti aventi un contenuto non conciliabile con essa[7]. Tale criterio garantisce la coerenza di un ordinamento giuridico, al fine di escludere che due norme in contrasto possano entrambe essere, nello stesso momento, applicabili a una medesima fattispecie: per evitare l'antinomia, si procede alla «purgazione» dell'ordinamento[8]. Nella concezione odierna l'atto abrogativo può dunque essere considerato quale «manifestazione della naturale propensione del diritto al mutamento»[9]: in potenza, le norme vigenti sono perciò sempre sostituibili da altre ritenute più adeguate.

Ovviamente in un ordinamento a Costituzione rigida e caratterizzato dalla pluralità delle fonti il criterio cronologico non può derogare al rispetto di quelli

---

[3] Ma, secondo una ricostruzione che ritiene insufficiente il riferimento al criterio della forza formale dell'atto normativo, si potrebbe parlare di un atto normativo espresso da una fonte successiva a cui l'ordinamento riconosce l'attitudine di disciplinare la materia regolata dalla fonte anteriore, ancorché differente. Cfr. E. CANNADA BARTOLI, *Abrogazione (abrogazione dell'atto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, p. 159-160; F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 13.

[4] Così A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, III ed., Torino, 2011, p. 118.

[5] Così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012, p. 10.

[6] A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, II ed., Torino, 2014, p. 31. V. anche G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 99.

[7] «L'abrogazione, nella concezione moderna, risulta infatti dalla incompatibilità di norme cronologicamente disposte»: così F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1988, p. 1.

[8] Secondo il lessico adottato da F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, II ed., Roma, 1946, p. 76 ss.; sul punto v. anche N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza giuridica*, Torino, 2011, p. 65.

[9] V. MARCENÒ, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013, p. 30.

gerarchico e di competenza. Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, espressione di potere costituito, devono inoltre rispettare dei limiti sostanziali, in ragione dei quali non tutte le norme presenti nella Costituzione, in quanto atto posto in forza di potere costituente, possono essere abrogate: è questo il motivo per cui le Costituzioni rigide «rappresentano una "sfida" all'idea della indefinita abrogabilità di una legge attraverso legge successiva» [10].

Il fenomeno della successione di norme nel tempo potrebbe dunque essere visto come una processione lineare, percorribile soltanto in una direzione che va dal passato al futuro: l'entrata in vigore di una disciplina normativa implica la sostituzione di quella che eventualmente la precede nel tempo, che da quel momento sarà considerata abrogata, e potrà essere a sua volta sostituita mediante abrogazione da un'eventuale norma successiva.

È tuttavia possibile che norme identiche a quelle già abrogate siano introdotte nell'ordinamento. Può darsi il caso, infatti, che il potere pubblico incaricato di regolare la materia ritenga nuovamente opportuna una disciplina abrogata e proceda pertanto ad adottarne una avente un contenuto uguale a quella che era in vigore nel passato nella formulazione letterale, o quantomeno ad adottarne una da cui si ricavino norme sostanzialmente omogenee a quelle anteriori.

Non è infrequente, inoltre, che norme estromesse dall'ordinamento per invalidità derivante da vizi di natura formale siano tempestivamente riprodotte tramite nuovi atti normativi. La caducazione delle norme per illegittimità è un fenomeno non assimilabile, come noto, all'abrogazione; sulla differenza fra i due fenomeni si tornerà oltre [11]. Per ora basti ricordare che se una norma è dichiarata illegittima per un vizio di natura non sostanziale, ciò non impedisce per il futuro l'adozione di una altra norma identica alla stessa tramite un atto conforme alle norme di produzione del diritto [12].

In ipotesi di questo tipo si potrebbe parlare, da un punto di vista puramente effettuale, di ripristino di norme abrogate, ma in un senso che non pone particolari problemi dal punto di vista successorio: l'interprete, infatti, ricaverà le nor-

---

[10] Così A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, cit., p. 119. V. anche G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, I, Milano, 2006, pp. 30-31. Cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale,* vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, rist. 1992, pp. 40-41. Per una ricostruzione della dottrina sulla differenza fra potere costituente e potere costituito v., per tutti, V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995.

[11] V. Il paragrafo 2.3.

[12] V. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998, p. 2. Un caso, ad esempio, è quello dell'art. 33 del d.lgs. 32 marzo 1998, n. 80 (relativo alla devoluzione delle vertenze sui pubblici servizi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo), dichiarato incostituzionale per eccesso di delega da Corte cost., 17 luglio 2000, n. 292 e riprodotto con tempestività – in verità con alcune modifiche – per mezzo della legge 21 luglio 2000, n. 205: v. S. MURGIA, *Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e garanzia dei diritti del cittadino*, in *Foro Amm.*, 4, 2000, p. 1568 ss.

me per così dire "ripristinate" non dalle disposizioni del testo precedentemente in vigore – che dovrà continuare a essere considerato abrogato o illegittimo –, bensì da quelle del successivo testo normativo, cioè da una nuova e autonoma volizione del potere pubblico [13]. Si tratta dunque di norme che, pur riproducendo contenuti identici a quelli di altre norme che le hanno precedute, devono considerarsi nuove.

Le ipotesi appena accennate possono essere definite come novazione della fonte [14] o, anche, riproduzione normativa [15]; allorché un nuovo atto normativo prevede una disciplina testualmente o contenutisticamente sovrapponibile a una precedentemente in vigore, a ben vedere non viene meno la processione per così dire "unidirezionale" del fenomeno della successione nel tempo e gli eventuali problemi interpretativi che possono insorgere nell'avvicendamento delle norme non differiscono da quelli consueti [16].

Talvolta, inoltre, un atto normativo non riproduce materialmente il testo delle disposizioni abrogate, ma dispone espressamente il ritorno in vigore delle stesse, indicandole puntualmente [17]; l'atto che richiama in vigore uno precedente può perciò essere definito come "ripristinatorio" [18]. La dottrina ritiene che il rinvio ad atti abrogati consista in una particolare tecnica di novazione: anche in questo caso, infatti, l'atto novato deve essere considerato abrogato e «l'unico atto che resta è quello novante» [19].

---

[13] In ipotesi di questo tipo «vi è solo una coincidenza di contenuto, non un ritorno in vita della norma in precedenza abrogata»: così M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rass. parl.*, 3, 2006, p. 692.

[14] Cfr. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., p. 120-121 e ID., *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011, pp. 729-731.

[15] V. L. GENINATTI SATÈ, *Sui fondamenti del sistema delle fonti che impediscono la reviviscenza di norme abrogate*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 89.

[16] «Fermo restando il contenuto identico, ciascun atto governa il suo periodo di tempo, cosicché ad es. i vizi del primo non toccano il secondo e viceversa»: così G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., p. 120.

[17] Un esempio è quello della legge 31 luglio 1954, n. 615, intitolata «*Abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, punti dal I al IV*». La legge abrogò il sistema elettorale con premio di maggioranza previsto dalla c.d. "legge truffa" (l. 31 marzo 1953, n. 148), disponendo al contempo il ripristino del sistema elettorale previsto dalla normativa previgente: l'articolo unico della legge n. 615 stabiliva infatti che «l'elezione della Camera dei deputati si effettua con l'osservanza delle disposizioni previste dal testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, e dal punto V della legge sopracitata» (era cioè fatta salva la disposizione del 1953 che prevedeva in 590 il numero dei componenti della Camera dei deputati).

[18] In dottrina si definiscono "leggi ripristinatorie" quelle che «richiamano in vigore una legge che è pacifico essere stata abrogata o caduta in desuetudine»: così F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.,* 1907, p. 307 *sub* nota 4; v. anche R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, cit., p. 350 s.

[19] Così G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., p. 121; cfr. anche ID., *Reviviscenza di disposi-*

Al di fuori di queste ipotesi, ci si può chiedere se nel nostro ordinamento sia ammissibile il ripristino di una norma abrogata in conseguenza di vicende riferibili soltanto alla norma abrogatrice: in altri termini, ci si può domandare se l'effetto abrogativo possa cessare successivamente all'entrata in vigore della norma abrogatrice, in occasione della sua abrogazione o dichiarazione di invalidità, comportando così la restituzione di efficacia della norma precedentemente abrogata.

Si tratta dell'ipotesi convenzionalmente indicata dalla dottrina come "reviviscenza", in cui «una norma cronologicamente depotenziata riprenda ad esplicare a pieno i propri effetti, al venir meno del fatto o dell'atto che aveva determinato tale limitazione»[20]. Tale fenomeno, che è possibile descrivere come "riattivazione" della vigenza di una norma abrogata[21], si distingue dalla novazione della fonte perché il ripristino si verifica non mediante la mera riproposizione di (o il rinvio esplicito a) enunciati normativi del passato in un nuovo atto, ma indirettamente, cioè tramite una valutazione dell'interprete che trae le mosse dal venir meno della norma abrogatrice.

Come si illustrerà, nel corso del tempo dottrina e giurisprudenza hanno dato risposte difformi e talvolta radicalmente opposte a tale interrogativo, tanto che ancora oggi non si è raggiunta alcuna concezione unanime circa il fenomeno. Le divergenze circa l'ambito operativo o anche la stessa configurabilità della reviviscenza si saldano alla circostanza che questo fenomeno sembra difficilmente conciliabile col percorso lineare, dal passato verso il futuro, che appare presupposto dalla dinamica della successione di norme nel tempo.

Con massima semplificazione, secondo il criterio cronologico, ciò che è prescritto in periodi successivi prevale su quanto prescritto in precedenza[22]; in caso di reviviscenza, invece, norme adottate in un certo momento sono sostituite non già da statuizioni ad essa successive, bensì da altre norme che in un tempo anteriore erano state validamente adottate, ma che poi erano state abrogate, e ciò avviene pur in assenza di una espressa volontà ripristinatoria da parte dei poteri pubblici incaricati di regolare la materia. Ipotizzare questa eventualità, non a ca-

---

zioni giuridiche e referendum abrogativo, cit., p. 730, secondo cui il rinvio «al testo di una precedente legge già abrogata con la volontà di reintrodurlo in vigore» è una mera «variante» del caso di novazione.

[20] Così A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 1. V. anche M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 686, secondo cui la reviviscenza è «quell'effetto che permette ad una norma di ritornare in vita dopo un lasso di tempo nel quale è stata depotenziata».

[21] In questo senso G. D'ALESSANDRO, *Brevi note su reviviscenza e ammissibilità dei referendum elettorali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 76. Sul concetto di vigenza e di efficacia v. *infra*, in particolare il paragrafo 2.4. del presente capitolo.

[22] Cfr. N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, p. 96 s.

so definita come «una riemersione delle ombre del passato»[23], può dunque sembrare in contraddizione proprio con le ragioni per cui l'ordinamento si affida al criterio cronologico, ovvero – come sopra ricordato – l'esigenza di assicurare che il diritto, rinnovandosi, si mantenga in armonia con l'evoluzione sociale.

Se si ammette la reviviscenza si riconosce che in certi casi il diritto non procede andando avanti, ma tornando indietro: «non v'è chi non veda la singolarità di un ordinamento che si riproduce *reinvecchiandosi*», che in tal modo è consegnato «alla preoccupante condizione di un sistema nel quale – per parafrasare il Thomas Paine de *I diritti dell'uomo* – sarebbero i morti a governare sui vivi»[24]. Si cambierebbe dunque la "direzione" consueta, verso cui convergono le aspettative degli interpreti, con una evidente complicazione del fenomeno della successione di norme – che, anche a prescindere da tale questione, presenta già problemi interpretativi di non poco conto.

1.2. *Reviviscenza come fattore di (ulteriore) incertezza del diritto*

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha maturato un orientamento preciso nei confronti della reviviscenza.

Con la nota sentenza 12 gennaio 2012, n. 13, essa ha dichiarato l'inammissibilità di un referendum abrogativo che mirava al ripristino dei sistemi elettorali abrogati tramite l'abrogazione di quelli all'epoca vigenti. Non si trattò della prima occasione in cui la Corte affrontava il tema della reviviscenza[25], ma per la prima volta, trascendendo dal *thema decidendum*, si tracciava nella giurisprudenza costituzionale una ricostruzione complessiva del fenomeno[26]. Su tale sen-

---

[23] Così E. REDENTI, *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, 1957, p. 77.

[24] Così P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 26. La riflessione, però, è legata non ad ogni ipotesi di reviviscenza, ma al peculiare caso in cui si concepisca il ripristino di una norma a seguito della caducazione della normativa abrogante quando quest'ultima non si fosse limitata alla mera abrogazione della prima, ma avesse al contempo ridisciplinato il medesimo settore; l'autore, infatti, non sembra escludere in assoluto la reviviscenza, ma auspica che ad essa sia riconosciuto un ambito applicativo circoscritto ad ipotesi eccezionali. Come si illustrerà *infra*, i casi ipotizzabili di reviviscenza sono plurimi, pongono problemi diversi e non tutti possono trovare cittadinanza nel nostro ordinamento.

[25] Come si vedrà in seguito, la questione era già emersa a partire dagli anni '60 del secolo scorso e già in Corte cost. 23 aprile 1974, n. 107 si assiste a un caso in cui la Corte dichiara che a seguito dell'accoglimento della questione di legittimità «ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime» (tra l'altro dichiarando anche queste parzialmente illegittime in via consequenziale)

[26] Tanto che è possibile definire tale pronuncia come «sentenza-trattato»: così V. MARCENÒ, *Sulla "reviviscenza" di disposizioni precedentemente abrogate: come un utilizzo ambiguo di concetti possa perpetuare una situazione di generale confusione*, in A. MORRONE (a cura di), *Referendum*

tenza si tornerà in seguito; per il momento, è sufficiente ricordare che questa pronuncia segna una parziale chiusura nei confronti della reviviscenza, ammettendola soltanto nell'ipotesi di abrogazione legislativa di norma meramente abrogatrice e di illegittimità di norma espressamente abrogatrice [27]. La Corte ha posto alla base della sua decisione, fra l'altro, la considerazione che riconoscere un'operatività generalizzata a tale fenomeno comporterebbe «ricadute negative in termini di certezza del diritto»: si tratta di uno degli argomenti principali a cui si è spesso richiamata la dottrina che nega la configurabilità della reviviscenza, o la concepisce soltanto in determinati casi eccezionali.

Ma cosa si deve intendere, in relazione al problema della reviviscenza, per certezza del diritto? Tale locuzione infatti si presta a molteplici significati, tanto che essa esprime, paradossalmente, uno dei concetti meno certi della scienza giuridica [28].

In via generale, e senza esaustività, l'espressione "certezza del diritto" è stata adoperata per indicare, ad esempio, i seguenti concetti, non necessariamente in contrasto tra loro [29]:

a) stabilità delle leggi nel tempo e loro numero contenuto [30];

b) conoscibilità delle norme, in modo che i consociati possano agire sapendo quali sono le conseguenze giuridiche delle proprie condotte [31];

c) chiarezza e precisione delle disposizioni normative [32];

---

elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum", Bologna, 2012, p. 131.

[27] Come si illustrerà meglio in seguito, la posizione della Corte costituzionale lascia un ambito di operatività molto più ampio nel caso di illegittimità di norma abrogatrice, perché richiede solo che la norma incostituzionale sia *espressamente* abrogatrice e non anche *meramente* abrogatrice (come nel caso ammesso di reviviscenza ad opera di abrogazione disposta dal Parlamento).

[28] Cfr. G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, 2005, p. 1.

[29] Per una rassegna circa i numerosi significati che, di volta in volta, sono stati attribuiti all'espressione "certezza del diritto" v. L. GIANFORMAGGIO, *Certezza*, in *Dig. disc. priv., Sezione civile*, II, Torino, 1988, p. 275; G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, cit., p. 7 ss.

[30] Cfr. M. CORSALE, *La certezza del diritto*, Milano, 1970, p. 233; L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009, p. 64.

[31] È questo il senso prevalente dell'espressione nella giurisprudenza costituzionale: v., ad. es., C. cost. 4 novembre 1999, n. 416, secondo cui «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica» deve essere considerato «quale essenziale elemento dello Stato di diritto». In dottrina cfr. G. PECES-BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993, p. 223 ss.; C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme*, Milano, 1990, p. 421; D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, p. 39, secondo cui «lo Stato di diritto si impegna a garantire a ciascun cittadino la capacità di prevedere, in linea di principio, le conseguenze giuridiche sia dei propri comportamenti, sia dei comportamenti degli attori sociali con i quali egli entra necessariamente in contatto».

[32] Cfr. A. PACE, *Libertà individuali e qualità della vita*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, p. 96.

d) prevedibilità delle decisioni degli organi giurisdizionali; prevedibilità dell'intervento degli organi pubblici al verificarsi di certe circostanze, nel rispetto della legge [33];

e) stabilità dei rapporti giuridici definiti con sentenza irrevocabile o non più sottoponibili a giudizio;

f) protezione dall'arbitrio dei poteri pubblici;

g) «specifica eticità del diritto» nel senso di oggettivazione in forme certe delle plurime volontà dei consociati, che da un lato garantisce loro la possibilità di agire, dall'altro è condizione necessaria affinché vi possa essere giustizia [34].

Ai limitati fini del problema della reviviscenza (e alle questioni, strettamente legate, dell'abrogazione), è utile circoscrivere il significato di certezza del diritto alle esigenze di sicura conoscibilità delle norme che compongono l'ordinamento; intesa in tal senso, la certezza del diritto implica come corollario, evidentemente utile ai pubblici poteri anche al fine di programmare la propria attività normativa, quello della prevedibilità dell'osservanza generalizzata delle norme, che in un contesto di incertezza non è invece possibile dare per scontata.

L'esigenza di conoscibilità delle norme comporta che le disposizioni da cui si ricava il tessuto normativo siano individuabili con esattezza, stabili nel tempo, chiare nella formulazione testuale e in numero ragionevolmente contenuto [35]. Sembra però che, nel momento storico attuale, tali condizioni non sussistano.

La percezione che la realtà in cui si vive sia in crisi è, in verità, una costante di ogni epoca e per questo motivo non è opportuno sopravvalutare i difetti del presente mitizzando un passato che, probabilmente, esiste soltanto nei pensieri di chi lo rievoca [36]. Tuttavia, non è possibile negare l'attuale crisi di certezza del diritto, nel senso di instabilità delle norme, ipertrofia legislativa, difettosa tecnica di redazione dei testi normativi, concorso di plurime fonti il cui ambito di competenza non sembra essere sufficientemente definito dalle norme sulla produzione di norme giuridiche.

---

[33] Cfr. A. PACE, *Libertà individuali e qualità della vita*, cit., p. 96; L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Roma-Bari, 1989, pp. 81-82; E. DENNINGER, *Stato di prevenzione e diritti dell'uomo*, in ID., *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, 1998, p. 89.

[34] Cfr. F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, 1942, nuova ed. a cura di G. Astuti, Milano, 1968, in specie p. 157 ss. Si tratta di una concezione della certezza che presuppone la certezza della legge quale condizione per far «sapere a ciascuno ciò che egli può volere», in modo da garantire «la prevedibilità dei comportamenti, cioè della loro valutazione»: *ivi*, p. 50.

[35] La certezza del diritto implica che «i cittadini siano in grado di sapere qual è il diritto vigente» e che pertanto «gli enunciati normativi siano formulati chiaramente e che non diano luogo ad antinomie»: così D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, cit., p. 39.

[36] È lucida l'analisi di F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, cit., p. 25, secondo cui «ogni epoca ha l'impressione precisa di essere epoca di transizione, e di crisi; è ovvio che la storia si presenta proprio come "crisi continua", attraverso la quale, faticosamente, dal presente e di sul presente nasce l'avvenire».

Rispetto alla forma di Stato liberale, caratterizzato dalla centralità della legge statale, l'ordinamento repubblicano-costituzionale presenta un quadro più complesso. La certezza intesa come stabilità delle norme è messa in crisi, fra l'altro, anche dall'istituzione di un sindacato di legittimità costituzionale, finalizzato a garantire la supremazia di una Costituzione rigida e gerarchicamente sovraordinata alle fonti primarie; da questo punto di vista, il sacrificio di certezza della legge, che può sempre essere dichiarata illegittima e quindi essere estromessa dall'ordinamento, si giustifica e si bilancia in virtù – si potrebbe dire – della certezza delle libertà e dei principi costituzionali. La stessa Costituzione, inoltre, proponendo un modello di Stato sociale non sembra considerare la certezza del diritto «il fine ultimo dell'ordinamento», chiamato infatti a scontare «un certo grado di incertezza della legge» [37].

Tuttavia, altre forme di incertezza della legge affliggono l'ordinamento italiano odierno.

Anzitutto la legge statale concorre oggi con quella regionale e con le fonti dell'Unione europea, in un rapporto non sempre facile e pacifico di suddivisione delle competenze.

Anche restando soltanto nell'ambito della legge statale, inoltre, si deve riscontrare come spesso il legislatore non ponga sufficientemente attenzione alla fase dell'istruttoria legislativa, ricorra a tecniche redazionali sciatte, adoperi un linguaggio poco limpido e, infine, adotti un numero troppo elevato di atti normativi, frequentemente disomogenei per le materie disciplinate e non sufficientemente coordinati col il quadro normativo di riferimento [38].

Il ricorso costante alla decretazione d'urgenza *ex* art. 77 Cost., quasi come malintesa corsia preferenziale per l'attività legislativa del Governo [39], manifesta

---

[37] V. L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 36.

[38] Sulla crisi della capacità regolativa della legge e l'inflazione del diritto v. D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, cit., pp. 59-61 e la bibliografia ivi citata; v. anche G. D'ELIA, A. RENTERÍA DÍAZ, *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, Roma, 2008, p. 61. Sui problemi della normazione con riferimento all'ordinamento italiano v. M. DOGLIANI (a cura di), *Il Libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, n.e., Roma-Bari, 2010; V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002; G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2012, p. 89-92; L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, cit., p. 188 ss.; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, p. 351 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Padova, 2015, p. 2 ss.

[39] Cfr. F. BIONDI, *Riflessioni sull'uso del decreto-legge come "disegno di legge rinforzato" (A partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013, in tema di riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici)*, in R. CALVANO (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, Napoli, 2015, p. 77, secondo cui si riscontra che il decreto-legge è sempre più spesso usato «come disegno di legge rinforzato per costringere il Parlamento a decidere in tempi brevi e certi».

un carattere presuntivamente emergenziale della normazione che si riflette anche sulla qualità delle disposizioni adottate [40]; si è instaurata una prassi per la quale, in sede di conversione in legge, il contenuto del testo del decreto-legge è redatto *ex novo* per ampia parte (se non anche nella sua interezza), così rendendo costanti nell'ordinamento fenomeni di "micro-successioni" di norme nel tempo fra le disposizioni originarie e provvisorie del decreto e quelle definitive della legge di conversione [41].

Analogamente, il costante ricorso, nella legislazione delegata, ai c.d. decreti legislativi correttivi e integrativi evidenzia la scarsa ponderazione che, in generale, caratterizza l'attuale attività normativa del Governo [42].

Il diritto è divenuto instabile, o più instabile rispetto a un tempo, oggetto di continua riformulazione legislativa, sparpagliato in innumerevoli atti normativi; l'interprete si trova quotidianamente a confronto con fenomeni di successione di norme nel tempo, sovente costretto a ricercare le ultime disposizioni vigenti in qualche comma inserito senza alcun ordine in un atto normativo contenente disposizioni eterogenee. In un contesto in cui lo stesso potere legislativo è «fonte di turbolenza normativa» [43], concepire il fenomeno della reviviscenza può sembrare un ulteriore colpo inferto alla (già scarsamente assicurata) certezza del diritto.

Ritenere possibile che una norma possa tornare a essere pienamente efficace significa infatti fare propria, nelle parole della Corte costituzionale, «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» [44]: questa tesi porterebbe, a parere della Corte, a una ulteriore instabilità dell'ordinamento, poiché ad ogni abrogazione o dichiarazione di invalidità di una norma potrebbe conseguire il ritorno in vigore delle norme dalla stessa abrogata, complicando ulteriormente l'attività degli operatori giuridici, costretti a

---

[40] La logica emergenziale che l'art. 77 Cost. suppone chiaramente sembra contraddetta dal ricorso al decreto-legge per effettuare riforme "di sistema". Lo strumento del decreto-legge non sembra pertanto idoneo «a fungere da strumento di riforma ordinamentale»: così A. CARDONE, *Il d.l. n. 174 del 2010 e l'uso della decretazione d'urgenza per la riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa negli enti locali: quando i problemi interpretativi di una novella testimoniano l'inadeguatezza dello strumento utilizzato per realizzarla*, in R. CALVANO (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, cit., p. 41.

[41] Sul ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza v., *ex multibus*, A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1998.

[42] Cfr., per tutti, M. CARTABIA, *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. Parl.*, 1997, p. 76. ss.

[43] L'espressione è di D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, cit., p. 40, che la riferisce al caso in cui «con una legiferazione ridondante parlamenti e governi modifichino frequentemente e in modo imprevedibile (…) la disciplina di singole fattispecie».

[44] Così C. cost., 12 gennaio 2012, n. 13.

considerare l'evoluzione diacronica dell'ordinamento come una strada percorribile anche al contrario.

1.3. *Le ragioni per cui l'interprete si interroga sulla possibilità di reviviscenza*

Perché allora il giurista dovrebbe porsi il problema della reviviscenza di norme abrogate? Se il processo di mutamento del diritto è strutturato su un'idea di evoluzione lineare, ha senso ammettere che talvolta norme già ritenute abrogate – e quindi reputate dai poteri pubblici non più opportune a regolare i fenomeni sociali – possano tornare a esplicare piena efficacia?

Normalmente l'operatore giuridico si trova nelle condizioni di non porsi tali interrogativi. Infatti, l'abrogazione di una certa disciplina è di solito contestuale all'entrata in vigore della disciplina che la sostituisce. Se una stessa materia è regolata, nel tempo, da plurime discipline positive che si sono succedute, ciascuna abrogando e sostituendo la precedente, l'interprete al più si può interrogare sui rapporti di diritto intertemporale, dovendo individuare in concreto quale fra le norme in successione egli debba applicare ai rapporti pregressi. La presenza nel tempo di diverse discipline positive non pone nemmeno l'occasione per pensare al ripristino di una norma già abrogata; infatti, la vigenza di una regolamentazione espressa da un atto normativo è fattore sufficiente a escludere, quantomeno per incompatibilità, che possa esserci spazio per il ripristino della normativa precedente sulla stessa materia, poiché in base al criterio cronologico l'interprete dovrà preferire sempre la norma più recente e, di conseguenza, considerare abrogata quella più antica.

L'abrogazione, però, può essere disposta anche senza accompagnarsi all'apposizione di una nuova disciplina. Vi può essere, infatti, una norma meramente abrogatrice, il cui oggetto cioè consiste esclusivamente nel limitare gli effetti di una norma entrata in vigore in un momento anteriore, senza altro disporre; come si illustrerà oltre, tale norma consiste necessariamente in un'abrogazione espressa[45]. Nell'ambito delle norme di rango legislativo, inoltre, il referendum abrogativo previsto all'art. 75 Cost. dal punto di vista formale non consente altro che la mera abrogazione di disposizioni.

Come noto, la semplice abrogazione non significa «non disporre», ma «disporre diversamente»[46]. Anche l'assenza di qualsiasi regolamentazione di un determinato oggetto o fenomeno sociale è un fattore giuridicamente apprezzabile, quantomeno in termini di indifferenza dell'ordinamento rispetto a un determi-

---

[45] V. *infra*, in specie il successivo paragrafo 2.1.

[46] Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 116. Cfr. anche F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 11, secondo cui «anche la disposizione meramente abrogativa ha valore sicuramente normativo»; R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 115.

nato tipo di rapporti sociali o di condotte – che non saranno dunque oggetto di divieto, né sottoposte a particolari modalità di esercizio. È il caso, nell'ordinamento italiano, dell'ambito penale: come noto, in forza dell'art. 25, c. 2 Cost., dell'art. 1 cod. pen. e dell'art. 14 disp. prel. cod. civ., tutte le condotte che non sono espressamente previste come reato dalla legge sono penalmente lecite [47]. Negli altri settori del diritto non è detto che una condotta non espressamente vietata o disciplinata dal diritto scritto debba, per ciò soltanto, essere considerata permessa o libera da vincoli: così, a seguito dell'espunzione dal tessuto normativo di alcune disposizioni o di parte di esse può ricavarsi un nuovo significato normativo dalle disposizioni che rimangono in vigore, o può derivare l'espansione del campo applicativo di altre disposizioni [48], o ancora l'interprete potrà trovare una norma regolatrice ricorrendo agli strumenti di auto-integrazione dell'ordinamento [49].

Se però la mera abrogazione, disposta da una nuova norma o disposta da un referendum popolare, colpisce una norma a sua volta abrogatrice, può generarsi una situazione di incertezza: poiché tale ipotesi, come si vedrà oltre, non è espressamente disciplinata dalle norme sull'interpretazione delle norme giuridiche, l'interprete potrebbe chiedersi se l'abrogazione disposta da ultimo debba essere intesa come una revoca o cessazione di quella stabilita dalla norma cronologicamente anteriore.

Quando si verifica la mera abrogazione dell'abrogazione, in astratto due sono le conseguenze che si possono trarre sul piano normativo.

a) si potrebbe ritenere che l'autorità regolatrice abbia deciso di porre una

---

[47] Sul punto, per tutti, v. T. PADOVANI, *Diritto penale*, X ed., Milano, 2012, p. 17 ss. Dal punto di vista della teoria generale del diritto, si tratta di una c.d. *norma generale esclusiva*, cioè di una norma di chiusura in base alla quale tutto è permesso tutto ciò che non è vietato in modo espresso; v. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2010, p. 340.

[48] L'espansione del campo applicativo di una norma può verificarsi, in verità, anche in ambito penale: quando, ad esempio, è abrogata una norma incriminatrice speciale, le condotte da essa previste ricadranno, da quel momento in poi, sotto la disciplina della norma generale.

[49] La mera abrogazione «può avere riflessi, diretti o mediati, modificativi del significato di altre norme dell'ordinamento, diverse da quelle cui si riferisce»: così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 115.

Contra C. CHIOLA, *I nodi del referendum "parziale"*, in *Scritti su Le fonti normative e altri temi di vario diritto, in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 152, secondo cui la norma meramente abrogatrice determina una lacuna e preclude che essa possa essere colmata in via analogica. In quest'ultimo senso anche V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 51, secondo cui lo scopo di tale norma «consiste proprio nel lasciare la materia non disciplinata. A meno di ritenere implicito nella volontà di abrogare, qualora giuridicamente ammesso, il ripristino di norme precedentemente abrogate». Tali considerazioni, secondo la dottrina da ultimo citata, non valgono invece nel caso di abrogazione referendaria, che «non abbraccia la normativa che residua».

certa materia nell'ambito del giuridicamente irrilevante, o che abbia inteso farla ricadere nell'ambito applicativo di altre disposizioni non toccate dall'abrogazione;

b) si potrebbe invece ritenere che la norma originariamente abrogata (dalla norma a sua volta abrogata) torni ad esplicare piena efficacia, essendo venuta meno la causa della sua limitazione di efficacia.

Un'ipotesi ancor più particolare è quella di mera abrogazione di norma meramente abrogatrice: in tale evenienza il solo senso riconoscibile è quello di ripristinare la norma abrogata dalla norma meramente abrogatrice, salvo rassegnarsi che si tratti di una abrogazione «priva di risultato pratico, anzi addirittura priva di ragion d'essere» [50].

Allo stesso modo, quando una norma abrogatrice è dichiarata invalida l'operatore giuridico può chiedersi se ciò comporti una caducazione dell'effetto abrogativo da essa disposto.

Si pensi, ad esempio, alla dichiarazione di invalidità che colpisce una norma meramente abrogatrice. Qualora si ritenesse che tale dichiarazione non possa determinare l'annullamento dell'effetto abrogativo, la stessa dichiarazione resterebbe priva di effetti apprezzabili, poiché non comporterebbe in concreto alcun cambiamento nell'ordinamento: la norma abrogata resterebbe tale, nonostante proprio l'abrogazione sia l'unico oggetto della norma invalida, con la conseguenza che l'accertamento dell'invalidità rimarrebbe senza esito apprezzabile.

Se si pensa al particolare caso di invalidità costituito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, una questione avente ad oggetto una norma legislativa meramente abrogatrice potrebbe essere considerata non rilevante perché, anche se accolta, non sarebbe idonea a modificare l'esito del giudizio *a quo* [51]; di conseguenza, si potrebbe venire a creare una c.d. «zona franca» costituita da tutte le norme di rango legislativo meramente abrogatrici, che resterebbero così sottratte dal giudizio di costituzionalità [52].

In entrambe le ipotesi ora accennate si può dunque ipotizzare che, pur con modalità ed effetti diversi, sia messo in discussione l'effetto abrogativo originariamente provocato dall'entrata in vigore della norma abrogata o dichiarata in-

---

[50] S. PUGLIATTI, *Abrogazione (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1959, p. 153.

[51] È infatti necessario che sussista «un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale»: così Corte cost., ord. 17 luglio 1998, n. 282. Cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV ed., Torino, 2013, p. 105; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 287. Sul punto si tornerà nel capitolo V.

[52] Alcune categorie di leggi tendono a sfuggire al giudizio di costituzionalità, così formando delle «zone franche» dell'ordinamento su cui la Corte costituzionale non ha la possibilità di pronunciarsi. Cfr. R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007; A. PIZZORUSSO, *"Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 1022 ss.

valida: ragionando sempre in termini ipotetici, ritenere che tale effetto possa cessare conduce inevitabilmente alla reviviscenza della norma abrogata.

È evidente che né il legislatore, né l'organo incaricato di dichiarare l'invalidità dispongono espressamente il ripristino della norma abrogata[53]: in ciascuna ipotesi considerata, dal punto di vista positivo, si riscontra soltanto la mera abrogazione o l'invalidità della norma abrogatrice.

L'eventuale reviviscenza di una norma consisterebbe dunque nell'esito di un'attività esclusiva dell'interprete, chiamato a ricostruire l'esatta configurazione normativa dell'ordinamento a seguito delle diverse vicende che possono colpire l'effetto abrogativo (sempre che si ritenga che l'effetto abrogativo stesso possa essere messo in discussione).

L'operatività del fenomeno riposerebbe dunque sulle valutazioni degli interpreti che, come noto, possono divergere – e spesso divergono, «con il rischio evidente che si possano formare una pluralità di interpretazioni tra loto contrastanti»[54]; è così inevitabile che il fenomeno della reviviscenza, se ritenuto ammissibile, sia caratterizzato da un notevole potenziale di incertezza – ma non diversamente, come si illustrerà oltre, rispetto allo stesso fenomeno dell'abrogazione in generale[55].

2. *L'abrogazione come condizione preliminare della reviviscenza*

L'abrogazione non è soltanto un mero presupposto della reviviscenza, nel senso che, a tutta evidenza, ha senso parlare di ripristino di una norma soltanto quando essa sia stata in precedenza abrogata; la reviviscenza, infatti, si struttura come un fenomeno speculare e contrario a quello abrogativo, l'uno consistendo – come si illustrerà più avanti – nella limitazione dell'efficacia di una norma dal punto di vista temporale, l'altro all'opposto nella restituzione di piena efficacia ad una norma.

Tale restituzione di efficacia è in astratto configurabile nei casi in cui venga meno l'effetto disposto dalla precedente abrogazione: la questione più spinosa relativa alla reviviscenza consiste nell'individuare non soltanto in quali ipotesi si possa considerare cessato l'effetto abrogativo, ma anche *se* l'effetto abrogativo

---

[53] Cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 720, secondo cui proprio per l'assenza di una indicazione precisa «l'interprete ha una maggiore facilità a misurare l'ampiezza del fenomeno abrogativo rispetto a quello di riesumazione delle norme».

[54] Così M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 713.

[55] Come è stato acutamente notato, «l'applicazione delle regole dettate per risolvere le antinomie produce, di per sé, incertezza»: così M. DOGLIANI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il Libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., p. 3.

stesso possa essere rimesso in discussione una volta che si è verificato, comportando così un momento di "rottura" nella progressione evolutiva tipica del fenomeno di successione di norme nel tempo.

L'interprete deve constatare che nel nostro ordinamento non ci sono disposizioni di rango costituzionale o legislativo che prevedano espressamente quali siano le conseguenze sul piano normativo nelle ipotesi di mera abrogazione e di invalidità di una norma abrogatrice; le norme sull'ammissibilità e sulle condizioni di operatività della reviviscenza devono dunque essere desunte per via interpretativa.

Dato lo strettissimo legame che intercorre con il fenomeno abrogativo, è inevitabile che la disciplina della reviviscenza si ricavi dalle norme e dai principi che regolano l'abrogazione; in altri termini, la configurabilità del fenomeno ripristinatorio dipende dalla presupposta concezione dell'abrogazione, in specie della possibilità che l'effetto abrogativo possa essere rimesso in discussione in un momento successivo alla sua esplicazione nell'ordinamento [56].

Prima di analizzare i caratteri propri della reviviscenza è perciò opportuno richiamare alcuni profili del fenomeno abrogativo utili per le successive riflessioni e, in particolare, chiedersi che cosa sia oggetto di abrogazione, con quali modalità essa venga disposta, quale sia la natura e la stabilità nel tempo dell'effetto abrogativo.

2.1. *La disciplina normativa sull'abrogazione*

Nonostante la materia delle fonti sia oggettivamente costituzionale [57], la Costituzione italiana non disciplina esplicitamente l'abrogazione, né stabilisce espressamente il criterio cronologico per la soluzione delle antinomie; tuttavia, l'istituto e il relativo principio sono chiaramente presupposti dal testo costitu-

---

[56] Secondo F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 18, «quello della reviviscenza (…) è un problema di stretto diritto positivo, la cui soluzione è direttamente condizionata dal modo in cui l'ordinamento configura il fenomeno abrogativo». Sul punto c'è sostanziale unanimità: v. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale (Notazioni a margine di alcune recenti decisioni di inammissibilità del referendum e di annullamento di norme abrogatrici in giudizi in via incidentale)*, in *www.federalismi.it*, 2, 2015, p. 3; R. GUASTINI, *Senza argomenti*, cit., p. 114; A. MORRONE, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 123; M. CATERINI, *Reviviscenza normativa e legalità penale. Il caso del testo unico dell'edilizia*, in *Critica del Diritto*, 2003, p. 191; A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 1; M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *R. Università degli Studi di Perugia. Annali della facoltà di Giurisprudenza*, Padova, 1942, p. 29.; M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 686; A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *Nomos*, 1, 2012, p. 3; F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, *ivi*, p. 3; V. MARCENÒ, *Sulla "reviviscenza" di disposizioni precedentemente abrogate*, cit., p. 131.

[57] V., per tutti, A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, II ed., Bologna, 2011, p. 23.

zionale. Non solo, infatti, l'art. 75 Cost. prevede espressamente il referendum abrogativo; la Costituzione, inoltre, assegna agli art. 70 e 117 la funzione legislativa allo Stato e alle Regioni «come funzione continuativa e permanente» (e quindi la volizione del legislatore è sempre modificabile), disciplina all'art. 138 le modalità di revisione costituzionale (ammettendo la propria abrogabilità) e prevede all'art. 25, comma 2 il principio dell'irretroattività delle norme penali (principio che non avrebbe senso se non rapportato al fenomeno della successione di norme nel tempo)[58].

L'abrogazione aveva già la sua disciplina normativa, tutt'ora vigente, nelle Disposizioni sulla legge in generale (le c.d. "Preleggi"), ovvero in una fonte di rango legislativo[59]. Va notato che queste disposizioni sono figlie del legislatore fascista, che era restio a fissare definizioni e principi in modo espresso nei propri testi normativi[60]; per questo motivo l'istituto non ha una definizione di rango legislativo e, al contempo, i principi che lo governano devono essere ricavati da una disciplina che presenta una pronunciata laconicità. Per quanto interessa ai fini della reviviscenza, due sono le disposizioni che rilevano.

L'art. 11 stabilisce che la legge dispone soltanto «per l'avvenire», vietando gli effetti retroattivi; salvo l'ambito penale, in cui sussiste un divieto costituzionale di retroattività *in peius* della legge successiva (art. 25, comma 2, Cost.), in ogni altro settore dell'ordinamento tale disposizione legislativa è derogabile, ma soltanto tramite una previsione espressa di norma legislativa.

Si tratta di un principio di civiltà giuridica, a tutela soprattutto della certezza del diritto. È evidente, infatti, che una legge che imponga di regolare anche i rapporti sorti anteriormente si scontrerebbe con l'aspettativa dei cittadini di non essere sottoposti al rischio di ottenere, da un dato contegno, una conseguenza diversa da quella prevedibile al momento in cui esso è stato posto: da qui la garanzia minima che la legge non sia retroattiva, salvo che essa, derogando all'art. 11, lo preveda espressamente[61]. Si può già anticipare che problemi di diritto intertemporale possono porsi anche in caso di reviviscenza: in alcune ipotesi, infatti, la norma può o deve essere considerata ripristinata non solo con efficacia *pro futuro*, ma altresì in relazione ai rapporti sorti durante il periodo in cui essa doveva essere considerata abrogata.

---

[58] Questi sono gli argomenti autorevolmente evidenziati da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 212.

[59] Tali norme, riferibili ad ogni ramo dell'ordinamento, devono la loro collocazione in principio del Codice civile alla tradizione delle codificazioni di età moderna, che assegnavano un ruolo centrale al diritto civile; v. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., pp. 20-24.

[60] Per ricordare un esempio noto, il medesimo legislatore storico non propose nel Codice civile una definizione del concetto di obbligazione; la scelta fu espressamente voluta, come emerge dai lavori preparatori, proprio per non entrare nel dibattito della dottrina dell'epoca. Cfr. M. GIORGIANNI, *Obbligazione (diritto privato)*, in *Noviss. Dig. It.*, XI, Torino, 1965, p. 583.

[61] Cfr. A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, cit., p. 122 ss.

La seconda disposizione che rileva è l'art. 15, che indica i casi in cui le leggi devono considerarsi abrogate [62]. Si tratta di regole di evidente rilevanza costituzionale, in quanto predisposte allo scopo che «il mutamento del diritto si realizzi unicamente con un atto di volontà novativa da parte del legislatore» [63]; proprio per questo motivo, tali criteri sono configurati in modo logico, modellati sull'idea dell'abrogazione quale fenomeno obiettivo e automatico. La prassi, tuttavia, segna una distanza profonda da questa impostazione, dovuta soprattutto alla difficoltà di separare con nettezza il riconoscimento dell'abrogazione dall'attività interpretativa [64].

La prima forma di abrogazione è quella determinata «per dichiarazione espressa del legislatore»; nonostante l'apparente linearità di questa descrizione, è possibile individuare più forme di abrogazione c.d. *espressa*.

L'abrogazione espressa si definisce nominata quando la disposizione abrogatrice individua puntualmente una o più disposizioni precedenti, o anche uno o più atti normativi. In questo caso sembra evidente che la vicenda riguardi direttamente le disposizioni – una o più disposizioni, o anche tutte quelle contenute in uno o più atti normativi – e soltanto in via indiretta le norme che da esse era possibile ricavare; si tratta di una modalità abrogativa che assicura certezza, in

---

[62] Cfr., *ex pluribus*: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 215 ss.; S.M. CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, p. 56 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 11; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 64 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale,* vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 41 ss.; F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 2; A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, cit., p. 120 ss.; G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, cit., p. 25-27; A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, I, *Premesse e disposizioni preliminari*, II ed., Torino, 1999, p. 459 ss.; V. ONIDA, E. CRIVELLI, *Art. 15 – Abrogazione delle leggi*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, *Delle Persone. Disposizioni sulla legge in generale. Codice civile artt. 1-10*, Torino, 2012, p. 301 ss.; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 143; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, IX ed., Padova, 1976, p. 366 ss.; M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 15 ss.; V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 30-31; A. D'ALOIA, L. CAPPUCCIO, *Art. 15. Abrogazione delle leggi*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di Paolo Cendon, *Art. 1-142*, Milano, 2009, p. 247 ss.; N. DISTASO, *Disposizioni sulla legge in generale*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di B. Liguori, N. Distaso, F. Santosuosso, libro I, tomo I, Torino, 1966, pp. 52-53; G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, cit., pp. 120-126; G. D'ELIA, A. RENTERÍA DÍAZ, *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, cit., pp. 166-167.

Il testo dell'art. 15 delle Preleggi è modellato sull'art. 5 delle "Disposizioni generali sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale", ovvero del titolo preliminare al Codice civile italiano del 1865, che così prevedeva: «Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni colle precedenti, o perché la nuova legge regola l'intiera materia già regolata dalla legge precedente».

[63] Così A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale*, cit., p. 461. Cfr. F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 4: «non vi può essere effetto abrogativo, senza atto di abrogazione, se è vero che esso, pur variamente rilevabile dall'operatore-interprete, è direttamente imputato all'attività legislativa».

[64] Cfr. A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale*, cit., pp. 464-467.

quanto determinata in modo puntuale a livello testuale [65].

Nell'abrogazione espressa c.d. innominata [66], invece, la disposizione abrogatrice di un atto normativo si limita a dichiarare l'abrogazione delle disposizioni previgenti che siano in contrasto con lo stesso, così che l'antinomia dovrà essere individuata dall'interprete a livello normativo [67]. Tale clausola è dunque solo formalmente "espressa", ma nella maggior parte dei casi non sembra porre un effetto apprezzabile, poiché anche in sua assenza, come si vedrà subito, l'interprete sarebbe legittimato a considerare abrogate le norme previgenti non conciliabili con la nuova disciplina [68]. In talune ipotesi è tuttavia possibile ritenere che l'abrogazione espressa innominata non sia un mero pleonasmo, perché la disposizione abrogatrice può riferirsi alle disposizioni contenute in atti individuati, circoscrivendo l'ambito in cui l'interprete è chiamato a individuare i contrasti fra discipline. Inoltre si afferma che tale forma di abrogazione qualifichi l'atto normativo come disciplina della nuova materia e perciò determini l'abrogazione anche delle norme speciali previgenti (che altrimenti continuerebbero a restare in vigore, stante il criterio di specialità) [69]. Salvo che nelle ipotesi ora descritte, l'abrogazione espressa innominata sembra di fatto assimilabile a quella tacita [70] e, in ogni caso, pone analoghi problemi in punto di certezza del diritto; di seguito, pertanto, quando si farà generico riferimento all'abrogazione espressa, esso andrà inteso in relazione a quella nominata.

Vi è inoltre l'ipotesi, molto frequente nella prassi, in cui l'abrogazione avviene mediante la novellazione, cioè tramite la sostituzione o la modifica del testo di una disposizione previgente. A fronte di un ordinamento in cui la larghissima parte delle situazioni meritevoli di regolamentazione è già oggetto di disciplina, il legislatore può infatti preferire adeguare un preesistente *corpus* di norme in-

---

[65] Cfr. A. D'ALOIA, L. CAPPUCCIO, *Art. 15*, cit., pp. 262-263.

[66] L'espressione "abrogazione innominata" fu coniata da G.U. RESCIGNO, *Note preliminari sulle principali manchevolezze nella tecnica legislativa*, in AA.VV., *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Rimini, 1983, p. 113 ss.

[67] Cfr. V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 35. Per una critica risalente a clausole di questo tipo, definite come abrogazione espressa «generale e comprensiva» (in opposizione a quella «individuale e tassativa», che noi oggi chiameremmo "nominata") v. G. SAREDO, *Abrogazione delle leggi*, in *D.I.*, I. Torino, 1884, pp. 128-129.

[68] L'abrogazione innominata è una forma «di pessimo stile perché non serve a nulla, dato che: a) la incompatibilità non sorge tra enunciati legislativi (disposizioni), ma tra i loro significati (norme); b) se l'interprete rileva un contrasto tra norme, procede con l'abrogazione tacita senza bisogno che il legislatore lo autorizzi ogni volta a farlo»: così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Torino, 2013, p. 329.

[69] Cfr. A. ANDRONIO, *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. 1997*, Torino, 1997, p. 131 *sub* nota 57; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., pp. 67-68 e giurisprudenza ivi citata.

[70] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 307; V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 36; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 67.

tervenendo sulle sue singole parti, senza predisporre ogni volta un nuovo atto normativo integralmente sostitutivo dei precedenti. Se, ad esempio, la volontà del legislatore è di riformare un singolo istituto previsto in un codice, si preferirà sostituire gli articoli o i commi che lo disciplinano, senza emanarne uno nuovo.

Dal punto di vista tecnico, in questi casi una disposizione stabilisce la sostituzione del testo integrale o di una sequenza testuale di una disposizione previgente. L'entrata in vigore della disposizione modificatrice ha una duplice conseguenza: da un lato introduce una nuova disciplina, dall'altro nello stesso tempo abroga quella precedente [71]. A questi casi può essere sostanzialmente assimilata l'ipotesi di mera abrogazione di singole parole o gruppi di parole all'interno del testo di una disposizione, in modo che a seguito dell'abrogazione quest'ultima esprima un significato diverso e nuovo rispetto a prima [72].

Una peculiarità della novellazione è che mediante questa tecnica la nuova disciplina sarà espressa dal previgente atto normativo, proprio in quanto modificato: tale alterazione testuale, pertanto, non determina «un cambiamento della imputazione formale della disciplina modificata» [73].

Come si vedrà oltre, una disposizione che innova l'ordinamento mediante la modifica di testi normativi previgenti pone questioni peculiari in relazione alle ipotesi di reviviscenza: il venir meno di una simile disposizione, infatti, potrebbe essere intesto come il venir meno della modifica da essa disposta, ripristinando

---

[71] «La sostituzione comporta l'eliminazione di una sequenza testuale da un testo normativo e l'inserimento di una nuova sequenza al posto di quella. La sostituzione unisce quindi i momenti dell'abrogazione e dell'inserimento»: così G. SATOR, *Riferimenti normativi e dinamica dei testi normativi*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, 1996, p. 260. Questo passaggio ricorre in termini quasi identici nella recente ordinanza del Tribunale Roma, sez. IX, 26 maggio 2017 (riguardante il caso delle modifiche alla legge 15 gennaio 1992, n. 21; per questa vicenda si rinvia al paragrafo 4.2 del capitolo II). Cfr. anche A. PAJNO, *Intervento*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, 2007, p. 107; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 48, secondo cui la sostituzione del testo delle disposizioni determina «un fenomeno di abrogazione e di creazione di nuovo diritto».

[72] In questi casi, il legislatore rappresentativo di solito preferisce adoperare il termine "sopprimere" e non "abrogare". L'eliminazione di alcune parole da un testo di legge impone di valutare il testo che rimane in vigore, che può esprimere norme affatto diverse da quelle espresse prima di tale soppressione: cfr. G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, cit., p. 23-24. La c.d. tecnica del "ritaglio" di singole parole o gruppi di parole è stata spesso adoperata, con alterne fortune, nella stesura di quesiti referendari di tipo manipolativo, il che rende evidente come la tecnica abrogativa si presti ad esiti anche molto diversi dalla mera ablazione di norme. Per questi aspetti si rinvia al paragrafo 2 del capitolo IV.

[73] In questi termini definisce l'abrogazione per integrale sostituzione P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, Milano, 2006, p. 125; cfr. anche M. CECCHETTI, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I, Milano, 2010, p. 118.

la disposizione modificata nella sua formulazione anteriore [74].

La seconda modalità di abrogazione prevista dall'art. 15 consiste nella «incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti». Nell'abrogazione c.d. *tacita* il compito di individuare la disciplina abrogata grava di fatto e di diritto sull'interprete: se più disposizioni, poste dal legislatore in tempi diversi, regolano la stessa materia senza che quelle posteriori abbiano espressamente previsto l'abrogazione di quelle anteriori, l'eventuale contrasto fra le stesse dovrà essere risolto riconoscendo l'abrogazione delle norme espresse dalle disposizioni più antiche da parte di quelle desunte dalle più recenti. In questo caso, dunque, grazie a un'attività ermeneutica svolta da ogni interprete il conflitto emerge e trova la sua soluzione sul piano normativo, non investendo direttamente quello delle disposizioni. Ovviamente tale modalità abrogativa si espone al rischio di creare spazi di incertezza fra gli operatori giuridici [75].

Come è possibile, in generale, che vi siano discordanze sull'interpretazione di una certa disciplina, così, e a maggior ragione, quando si succedono due discipline senza che la più recente disponga l'abrogazione di quella anteriore il problema ermeneutico si duplica: l'attività interpretativa, infatti, deve avere ad oggetto entrambe le discipline ed è così possibile che possano formarsi orientamenti diversi sull'esatto significato normativo sia della disciplina anteriore, sia di quella posteriore, sia infine sul supposto contrasto fra le stesse, con la conseguenza che l'abrogazione implicita può essere riconosciuta da alcuni interpreti e non da altri, generando una soluzione di incertezza (che potrà essere superata con l'affermarsi, nella giurisprudenza, di uno degli orientamenti contrapposti).

Infine, l'abrogazione c.d. *implicita* o per rinnovazione della materia riguarda il caso dell'entrata in vigore di una nuova normativa che disciplina interamente, in modo compiuto, uno specifico oggetto: in questa ipotesi ogni norma su tale materia desumibile da disposizioni precedenti deve considerarsi abrogata, anche se non vi sia un puntuale contrasto con le disposizioni più recenti. L'incompatibilità, pertanto, non è data da un conflitto fra discipline, ma dalla loro posizione sistematica nell'ordinamento [76]. La dottrina maggioritaria ritiene che l'abrogazione implicita sia un particolare modo di esplicarsi di quella tacita, poiché vi sarebbe comunque un conflitto: le norme anteriori non sarebbero tanto in contrasto con quelle espresse dalla nuova disciplina, quanto piuttosto con la volontà del legislatore di porre una nuova e unitaria normativa che sostituisce in blocco quella precedente [77].

---

[74] Il punto è molto controverso, come si illustrerà soprattutto nel capitolo IV con riferimento alla dichiarata inammissibilità del referendum abrogativo proprio su disposizioni modificatrici della legge elettorale.

[75] Cfr. G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, cit., p. 26.

[76] Cfr. M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 15.

[77] Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 215, secondo cui in questo caso si

È evidente che una norma meramente abrogatrice, cioè una norma che si limita ad abrogare una o più disposizioni normative precedenti senza altro disporre, può avere soltanto la forma dell'abrogazione espressa nominata. Nell'abrogazione tacita e implicita, infatti, l'abrogazione avviene per un contrasto fra discipline positive, il che presuppone ovviamente che la norma abrogatrice abbia regolato la medesima fattispecie oggetto di quella abrogata; nell'abrogazione espressa innominata, parimenti, il contrasto sarà dato dalla disciplina posta dall'atto contenente la norma abrogatrice stessa e la disciplina espressa da disposizioni previgenti.

Si potrebbe così ritenere che nell'abrogazione espressa nominata non vi sia, invece, un contrasto fra discipline, poiché l'interprete non è chiamato a risolvere una contraddizione fra norme che dispongono sullo stesso oggetto, bensì trova la puntuale indicazione di quali disposizioni non dovrà più considerare vigenti; ciò soprattutto con riferimento alla mera abrogazione, cioè alla norma che non ha altro contenuto se non quello di abrogare una disciplina previgente.

Tuttavia, come si è già accennato, anche la mera abrogazione non si esaurisce necessariamente in una limitazione di norme precedenti, ma consiste comunque in una modalità innovativa di disciplinare diversamente rispetto al passato una certa materia [78]: in questa ipotesi, anche se «sembra mancare uno dei termini del conflitto (la nuova normazione contrastante con quella anteriore)» ciò che risulta in realtà incompatibile è «la disposizione abrogante con l'ulteriore efficacia delle norme che ne formano l'oggetto» [79].

---

tratta di «impossibilità di sopravvivenza di qualsiasi norma precedente» sulla materia che riceve una nuova regolamentazione complessiva; G. D'ELIA, A. RENTERÍA DÍAZ, *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, cit., p. 167, secondo cui «il contrasto non è tra norme, ma tra corpi normativi, i quali potranno anche, per l'ipotesi, contenere norme tra loro compatibili»; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 143; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 297-299; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., p. 110; M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 15; V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 30; N. DISTASO, *Disposizioni sulla legge in generale*, cit., p. 53; G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, cit., p. 122.

[78] V. il precedente paragrafo 1.3.

[79] Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 217. Sull'abrogazione come risultato sempre e comunque di un contrasto fra norme v. anche F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 11; E. CANNADA BARTOLI, *Abrogazione (abrogazione dell'atto amministrativo)*, cit., p. 159; G. D'ELIA, A. RENTERÍA DÍAZ, *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, cit., p. 167, secondo cui una vera incompatibilità sussiste solo in caso di abrogazione tacita, mentre nelle altre ipotesi l'incompatibilità è soltanto "virtuale". *Contra* C. LAVAGNA, *L'abrogazione tacita delle leggi e le recenti norme sulla formazione delle liste elettorali*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione*, Sezioni civili, 1946, II sem., pp. 507-508, secondo cui solo l'abrogazione tacita deriva da un contrasto tra discipline, mentre quella espressa deriva dalla volontà del legislatore; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Rass. giur. sarda*, 1966 e poi in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, p. 666, secondo cui, in caso di abrogazione espressa, l'espansione dell'ambito disciplinato da altre disposizioni «sarebbe discendente non già direttamente dalla disposizione abrogativa ma da quelle che rappresentano, nella loro connessione, le norme di chiusura del sistema (art. 12 disp. sulla legge)».

La diversità fra le ipotesi ora richiamate risiede soprattutto nel differente grado di certezza, che si riflette nel diverso tipo di contrasto fra la norma anteriore e quella posteriore: espresso o implicito, di contenuto o di posizione sistematica. In realtà, nella prassi non è sempre facile distinguere i tipi di abrogazione: quelli delineati dall'art. 15 delle Preleggi sono infatti, secondo autorevole dottrina, «forme meramente paradigmatiche, cioè forme logiche estreme» [80]. Ne è la prova, ad esempio, la figura già ricordata della abrogazione esplicita innominata, che risulta nello stesso tempo sia espressa (in quanto dichiarata) sia implicita (in quanto non individua con puntualità le norme previgenti abrogate). In questo modo, è evidente che in concreto l'abrogazione diviene principalmente una questione di interpretazione e dunque perde quel carattere di automaticità a cui è improntato l'art. 15 delle Preleggi [81].

In tutti i casi di abrogazione finora richiamati è così possibile ravvisare un contrasto fra discipline che si susseguono nel tempo: proprio in ragione di tale contrasto si determina l'effetto abrogativo nei confronti delle norme poste in un'epoca precedente.

Si deve tenere presente, però, che la vigenza di una norma può cessare anche senza che ne intervenga l'abrogazione da parte di una successiva. È il caso di leggi che dispongano autonomamente il tempo per cui resteranno vigenti e che pertanto possiamo definire come leggi temporanee. Un'altra ipotesi è quella in cui sia sopravvenuta, per cause materiali, l'impossibilità di dare esecuzione a una norma o a una serie di norme: si può immaginare, ad esempio, una legge che disciplini le modalità di erogazione di fondi predeterminati, la quale perderà ogni possibilità applicativa quando tali fondi saranno terminati [82].

È però difficile che norme non più vigenti per motivi di questo tipo possano essere interessate da fenomeni di reviviscenza in senso stretto: la causa di una loro rinnovata vigenza dovrebbe essere, infatti, diversa dalla cessazione di un effetto abrogativo, poiché nelle ipotesi ora considerate tale effetto non si è tecnicamente verificato. Le norme temporanee potrebbero tornare vigenti nel caso in cui fosse abrogata la disposizione che ne stabiliva originariamente il tempo della vigenza; si tratterebbe però non di abrogazione di abrogazione, ma di un fenomeno diverso. Le norme di cui era diventato impossibile dare esecuzione potrebbero tornare vigenti se cambiano le condizioni materiali che avevano determinato la fine di ogni loro possibilità applicativa: in questo caso, non si tratterebbe di un evento agevolmente riconducibile alla dinamica della reviviscenza,

---

[80] Così M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 21 (con riferimento alle ipotesi che qui si sono definite abrogazione tacita e abrogazione implicita), che infatti definisce come approssimativa la tecnica redazionale dell'art. 15 delle Disposizioni sulla legge in generale (p. 24).

[81] Cfr. A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale*, cit., pp. 464-465.

[82] Cfr. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. it.*, IX, Torino, 1963, p. 650.

in quanto determinato dal venir meno della causa *materiale*, e non *giuridica*, che aveva determinato la cessazione di vigenza.

2.2. *Norme e disposizioni nel fenomeno abrogativo*

La distinzione fra norma e disposizione descrive, in estrema sintesi, il punto di partenza e il punto di arrivo dell'attività dell'interprete del diritto [83].

L'adozione di atti normativi, formati da disposizioni, consiste nell'attività tipica con cui il Parlamento o più in generale il legislatore pone, modifica o cancella le norme. La disposizione è infatti «la formula istituzionalmente rivolta a porre e rivelare la norma» [84]: altro strumento non è dato al legislatore per intervenire sul piano normativo. Si tratta, del resto, di una condizione speculare a quella in cui opera la Corte costituzionale che, con nota formula, «giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni» [85].

L'autorità incaricata di produrre il diritto, dunque, lo può fare soltanto mediante l'adozione di disposizioni: l'attività normativa imputabile al legislatore si arresta a questo punto. L'onere di stabilire quali siano le norme vigenti dell'ordinamento – cioè, in concreto, le regole volute dal legislatore – ricade sull'interprete, che deve dedurle e ricostruirle mediante un processo logico che ha come base il dato testuale offerto dalle disposizioni [86].

Se vuole ridurre al minimo lo spazio interpretativo, il legislatore deve adottare disposizioni recanti proposizioni chiare e precise di modo che da esse sia desumibile con certezza soltanto un determinato significato normativo.

---

[83] I testi – cioè le disposizioni – sono oggetto dell'interpretazione, mentre le norme «non vengono interpretate ma ricavate dai testi medesimi, rappresentando pertanto il frutto dell'interpretazione»: così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 102. Sulla distinzione fra norma e disposizione v., *ex pluribus*, V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 195 ss; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 41 ss.

[84] Così V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, cit., p. 196.

[85] Così Corte cost. 21 marzo 1996, n. 84; sulla distinzione fra norma e disposizione nella giurisprudenza costituzionale cfr., per tutti, A. CARDONE*, i riferimenti impliciti alla dottrina nelle decisioni della Corte italiana*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *I rapporti tra la giurisdizione costituzionale e la dottrina. Les rapports entre la juridiction constitutionelle et la doctrine*, Napoli, 2015, p. 336 ss.

[86] «Appartiene infatti ai principi dello Stato di diritto la netta separazione tra il momento della scelta politica che, guidata dal sistema rappresentativo, si trasforma in "legge", e il momento della sua applicazione al caso concreto, nel corso di un giudizio che si svolge davanti ad un giudice (…) L'atto legislativo si stacca, si "estranea" dalle intenzioni soggettive dell'organo che l'ha emanato, per assumere un significato "oggettivo" nel sistema giuridico»: così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 8. Sull'interpretazione giuridica in generale v., per tutti, R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2004; E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, II ed., Milano, 1971; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, a cura di A. Cicu e F. Messineo, vol. I.2, Milano, 1980.

Si tratta però di un'operazione sostanzialmente impossibile che, se anche è forse configurabile in alcuni limitati casi, resta comunque a costante rischio di smentita da parte dei successivi interpreti a fronte della varietà imprevedibile dei casi concreti della vita [87].

Infatti è davvero impraticabile l'idea che il giudice – o, più in generale, l'interprete – possa essere meccanicamente *bouche de la loi*, secondo la nota definizione di Montesquieu [88]: l'attività interpretativa è ineliminabile, per quanto debba sempre essere guidata dai criteri stabiliti dall'ordinamento (anch'essi mediante disposizioni, che saranno a loro volta interpretate) e non debba scadere nell'arbitrio, a cui nel tempo ha posto limiti prima l'istituto del *référé législatif* [89] e poi la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione. Anche una norma derivante da una disposizione di senso elementare è comunque frutto di «attribuzione di significato a un documento legislativo da parte di un soggetto interprete» [90].

Questa premessa è utile per capire la portata dell'interrogativo se l'abrogazione colpisca disposizioni o norme. In altri termini, oggetto dell'abrogazione sono i testi contenuti negli atti normativi o invece i precetti che da questi si ricavano per via interpretativa? La domanda ha un senso pregnante in relazione alla reviviscenza, perché se essa si sostanzia nel ripristino di ciò che è abrogato, ovviamente è fondamentale intendersi su questo punto.

Dalla disciplina delle Preleggi, la parte maggioritaria della dottrina ricava che l'abrogazione espressa colpisce le disposizioni, e che invece quelle tacita e implicita agiscono fra norme senza coinvolgere le relative disposizioni, che resterebbero intatte [91]. Questa ricostruzione, rispetto ad altre che si esporranno subito, è

---

[87] Sul punto v. P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, III ed., Milano, 2007, p. 225 s., secondo cui la mentalità di derivazione illuministica, che ha animato idealmente i legislatori (*in primis* nella redazione dei Codici), aspira alla «più assoluta devitalizzazione dell'interprete», ma non fa «i conti con la storia, con quello sviluppo perenne nel cui fluire è immerso l'interprete e dal quale è, il più delle volte, lontano e distaccato il legislatore».

[88] MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1750, Libro XI, Capitolo VI, trad. it. a cura di B. Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, Milano, 2004, p. 318.

[89] Su cui v., per tutti, P. ALVAZZI DEL FRATE, *Giurisprudenza e* référé législatif *in Francia nel periodo rivoluzionario e napoleonico*, Torino, 2005.

[90] G. TARELLO, *Documento normativo vs. norma*, in ID., *L'interpretazione della legge*, 1980, ora in G. LORINI, L. PASSERINI GLAZEL, *Filosofie della norma*, Torino, 2012, p. 54.

[91] V. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 299-301; ID., *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, I, t. 1, Milano, 1998, p. 192; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, pp. 41-42; A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 41; F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 4.; F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 20; ID., *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 49; M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 15 ss.; V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., pp. 35-36.

forse più aperta alla reviviscenza in certe ipotesi: se viene meno la norma tacitamente o implicitamente abrogatrice, infatti, la norma abrogata potrebbe essere nuovamente espressa dalla relativa disposizione, che è sempre rimasta in vigore [92].

Tale orientamento sembra altresì restituire il differente ruolo che ricopre l'interprete nel determinare l'abrogazione. Nel caso di abrogazione espressa, infatti, l'operatore giuridico non ha tendenzialmente margini interpretativi, poiché è lo stesso atto normativo a indicare puntualmente quali sono le disposizioni abrogate: tale tecnica risulta «di regola più garantista per il destinatario della legge a causa della più agevole e, almeno teoricamente, più "certa" determinazione degli effetti della disposizione abrogativa» [93]. Nel caso di abrogazione tacita e implicita, invece, la questione non è risolta alla fonte e dunque spetta ad ogni interprete ricavare dalla nuova disposizione l'abrogazione di norme pregresse, con l'ovvia conseguenza che ciò aumenta lo stato di incertezza ogniqualvolta vi sia una discordanza di opinioni sulla sussistenza o sulla effettiva portata della norma tacitamente o implicitamente abrogatrice [94].

Un legislatore accorto, dunque, cercherà di completare i propri atti normativi indicando sempre tutte le disposizioni che intende abrogare, ma in un ordinamento afflitto da risalenti problemi di ipertrofia legislativa, qual è quello italiano, il legislatore stesso non ha la certezza di quali siano davvero le disposizioni vigenti.

Ne è la prova la fortuna della formula «sono e restano abrogate», adottata con una certa frequenza negli atti legislativi a partire dalla fine degli anni novanta [95]: si tratta di una clausola avente una «doppia virtualità funzionale», poiché «da un lato, è costitutiva dell'effetto caducatorio; dall'altro, appare meramente dichiarativa di quel medesimo effetto, in quanto già prodotto» [96].

---

[92] «Trattandosi di incompatibilità fra norme, intervenuta l'abrogazione della norma successiva *torna ad espandersi la norma precedente*», mentre «nei casi di abrogazione espressa la reviviscenza della disposizione precedentemente abrogata appare problematica»: così A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit., pp. 41-42.

[93] Così A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 248. V. anche F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 666, secondo cui l'abrogazione espressa, rispetto a quella tacita, «avrebbe soltanto la specifica utilità di vincolare il giudice a ritenere, senza possibilità di dubbii, l'avvenuta abrogazione»

[94] Cfr. G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, cit., p. 123; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, p. 50; F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p 2; V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 38.

[95] La formula è utilizzata frequentemente nelle leggi regionali: ad es., da ultimo l.r. Lazio 28 ottobre 2016, n. 13, art. 35; l.r. Val d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16, art. 10; l.r. Abruzzo 9 luglio 2016, n. 21, art. 5. Tale formula ricorre anche in atti legislativi statali: ad es. d.lgs. 4 marzo 2014, n. 40, art. 2; d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212, art. 1 (c.d. "taglialeggi", che ha abrogato circa 200.000 leggi).

[96] Così P. CARNEVALE, *Le cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia leggi"*, Napoli, 2011, p. 120. V. anche G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 17. Cfr. anche L. GENINATTI SATÈ, *Incertezze*

Così il legislatore dichiara di non sapere con esattezza se sta abrogando o se sta soltanto certificando un'abrogazione già avvenuta, ma altresì non garantisce una piena certezza del diritto, poiché non esonera gli interpreti dall'onere di dover verificare, in riferimento ai rapporti preesistenti, se le norme oggetto di tale curiosa clausola abrogativo-dichiarativa siano effettivamente già state abrogate. Come si vede, già il solo fenomeno dell'abrogazione è segnato da incertezze profonde e da un ruolo spiccato che di fatto è dato a ogni interprete (e, da ultimo, al giudice).

Ci si può chiedere a questo punto se sia corretto ricostruire il fenomeno abrogativo in modo non unitario, così da ricomprendere casi di abrogazione di sole disposizioni (che, logicamente, colpiscono anche le norme da queste desumibili) e abrogazione di sole norme (che, al contrario, lascerebbero indenni le disposizioni); in altri termini, ci si può domandare se i tre casi elencati nel precedente paragrafo corrispondano a tipi di abrogazioni differenti per struttura ed effetti nell'ordinamento, o se invece rappresentino tre modalità con cui si manifesta uno stesso fenomeno, consistente nella soluzione dell'incompatibilità fra discipline normative entrate in vigore in tempi diversi.

Altra parte della dottrina ritiene infatti che, in relazione all'oggetto, l'abrogazione si presti a una visione unitaria.

Alcuni sostengono che, a prescindere dalla modalità, l'abrogazione è un fenomeno che riguarda soltanto le disposizioni [97]. Diversamente argomentando, si afferma che sarebbe troppa la distanza fra le forme espresse di abrogazione e le altre; soprattutto, però, considerare che nell'abrogazione tacita/implicita la disposizione sopravviva alla norma comporterebbe, secondo tale dottrina, un notevole rischio di instabilità dell'ordinamento, perché ogni mutamento di giurisprudenza o di interpretazione potrebbe portare a una diversa configurazione delle norme vigenti senza che sia intervenuta una qualche variazione delle disposizioni, con pregiudizio delle esigenze di certezza del diritto [98].

Tuttavia, tale ricostruzione non sembra irresistibile; la tesi in realtà non pone un argine efficace al problema (reale e non di secondo piano) dell'incertezza del diritto derivante da situazioni in cui vi siano abrogazioni non espresse. In caso di mutamento di indirizzo giurisprudenziale o applicativo, infatti, l'ultimo giudice-interprete potrà sempre giustificare la propria scelta ricostruttiva diversa da quelle precedentemente rese da altri, affermando – ad esempio – che il quadro normativo ritenuto vigente in precedenza era stato ricostruito in modo erroneo

---

conseguenti ad alcune forme di abrogazione espressa, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il Libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., p. 56.

[97] Cfr. G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, cit., pp. 28-30.

[98] In questo senso A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori – Lezioni*, III ed., Torino, 2001, p. 35; R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, *art. 10-15*, in *Commentario del Codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, *Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna-Roma, 1974, p. 340; G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, cit., pp. 28-30.

e, dunque, che l'abrogazione prima considerata sussistente in realtà non si è mai verificata. Anche concentrando il fenomeno abrogativo sulle sole disposizioni, spetta sempre all'interprete dover ritenere se queste sono state abrogate implicitamente, sia pure mediante il contrasto fra il loro contenuto normativo e quello di un atto successivo: egli non sarà però tenuto a conformarsi alla giurisprudenza e alla prassi precedente, con la conseguenza che, se si accettasse questo modo di ricostruire l'oggetto del fenomeno, il contrasto fra esiti ricostruttivi diversi non sarebbe eliminato, ma soltanto trasferito dal livello delle norme a quello delle disposizioni, senza che da ciò se ne ricavi un qualche apprezzabile vantaggio. Dal punto di vista dogmatico, sembra altresì preferibile una ricostruzione diversa, che meglio spiega l'unitarietà del fenomeno.

L'orientamento che sembra più convincente ritiene che l'abrogazione abbia sempre ad oggetto le norme [99].

Si è già visto che l'abrogazione, pur se disposta con differenti modalità, deriva sempre da un obiettivo contrasto fra discipline normative. Con l'abrogazione espressa è fuori di dubbio che una disposizione indichi quali siano le disposizioni precedenti abrogate; tuttavia, come sopra ricordato, poiché il legislatore non può materialmente prevedere le norme, ma soltanto le disposizioni l'unico modo che esso ha per abrogare una norma in modo espresso è quello di disporre l'abrogazione della disposizione (o delle disposizioni) da cui essa è ricavata.

È possibile che, in ipotesi, una norma coincida col dettato di una disposizione, ma è più frequente che le norme si ricavino dal coordinamento di più disposizioni di uno stesso testo normativo o di più disposizioni coordinate fra loro; in ogni caso, il processo interpretativo presuppone sempre una relazione fra la singola disposizione e l'ordinamento [100]. Sotto questa prospettiva, si può affermare allora che quando il legislatore pone una disposizione espressamente abrogatrice, l'interprete ne ricava una norma secondo cui sono abrogate tutte le norme derivanti dalla disposizione anteriore puntualmente indicata [101]. In questo senso,

---

[99] Cfr. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, cit., p. 651; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 217 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, *La formazione delle leggi*, tomo 1, 2, Bologna-Roma, 2005, p. 346; D. NOCILLA, *Divagazioni sparse su abrogazione, referendum abrogativo e leggi elettorali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, 2011, p. 2372; M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 17 ss.; P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2010, p. 389 ss.; A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988, p. 81.

[100] «Quella che comunemente si chiama interpretazione della legge (…) è sempre interpretazione, non di una legge o norma singola, ma di una legge o norma che si prende in esame con riguardo alla posizione che essa ha nell'intero ordinamento giuridico: il che vuol dire che ciò che effettivamente si interpreta è tale ordinamento e, per conseguenza, la norma singola»: così S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, ora in *L'"ultimo" Santi Romano*, Milano, 2013, p. 714.

[101] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 300, secondo cui l'abrogazione espressa consi-

come illustrato nel precedente paragrafo, anche l'abrogazione espressa agisce sul piano normativo, perché si verifica comunque un contrasto fra le discipline che si succedono, per quanto privo di particolari problemi di natura interpretativa [102].

La differenza apprezzabile a seconda delle modalità di abrogazione consiste, in quest'ottica, nel maggiore o minore (o quasi nullo) intervento interpretativo richiesto all'operatore giuridico nel riscontrare il contrasto fra discipline normative che si succedono nel tempo [103].

Nel caso di abrogazione espressa, viene limitata direttamente la disposizione e, dunque, ogni norma desumibile da essa.

Nel caso di abrogazione tacita, invece, la disposizione non è direttamente colpita, ma è fatto divieto di ricavare da essa norme incompatibili con quelle successive; il che può comportare che una disposizione formalmente vigente – in quanto mai abrogata in modo espresso – sia in concreto non più idonea a esprimere norme vigenti, qualora queste debbano ritenersi abrogate tacitamente per contrasto con norme successive.

Queste riflessioni consentono di affermare che il fenomeno abrogativo, anche se si verifica con modalità diverse, ha sempre per oggetto norme e pone nei confronti delle stesse il medesimo effetto [104].

Da queste premesse sembra allora difficile ricavare che, almeno in potenza, la reviviscenza si atteggi in modo diverso in ragione di come sia stata abrogata a suo tempo la norma oggetto di ripristino: in tutti i casi si hanno norme abrogate, cioè – come si illustrerà subito – la cui efficacia è stata limitata temporalmente da norme abrogatrici, e non rileva che tale abrogazione sia avvenuta espressamente o implicitamente. Una volta infatti che una norma sia considerata abrogata, lo stesso effetto si verifica a prescindere da come tale abrogazione sia avvenuta: non dovrebbe rilevare che, nel caso di abrogazione tacita, sia formalmente "sopravvissuta" la disposizione da cui si ricavava la norma abrogata, perché la

---

ste in «un preciso divieto di usare le disposizioni abrogate per ricavarne, mediante interpretazione, norme qualsivoglia»; tale autore, tuttavia, ritiene che proprio per questo l'abrogazione espressa colpisca la disposizione, al contrario di quella tacita, caso in cui «nessuna disposizione abrogatrice è emanata»; ID., *Senza argomenti*, cit., p. 115 *sub* nota 14.

[102] Cfr F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 11, secondo cui «la circostanza che nell'abrogazione espressa la volontà del legislatore sia obiettivata nelle disposizioni della legge abrogante semplifica l'opera dell'interprete, ma non muta la sostanza del fenomeno».

[103] Nel caso di abrogazione espressa la «incompatibilità autoritativamente accertata dallo stesso legislatore, e deve quindi presumersi *juris et de jure*; mentre, nell'abrogazione tacita, l'accertamento dell'incompatibilità è rimesso all'interprete, ed in ultima analisi al giudice, cui spetta dichiarare caso per caso l'abrogazione e precisarne i limiti»: così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 217.

[104] Cfr. F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 12.

norma successiva in contrasto con la precedente ha posto per l'interprete – sia pure in modo implicito – lo stesso divieto che pone la norma derivante da una abrogazione espressa.

Invece, come si vedrà meglio nel secondo capitolo, nella reviviscenza di norme abrogate a seguito di abrogazione di norma abrogatrice è decisiva la modalità con cui avviene la seconda abrogazione, cioè quella che colpisce la norma abrogatrice. Se si tratta di una abrogazione tacita o implicita, infatti, la reviviscenza dovrà essere tendenzialmente esclusa perché tali modalità non implicano mai la mera abrogazione, e cioè il formarsi di un "vuoto" che può essere colmato dalla ripresa di efficacia delle norme abrogate: come già illustrato, tali modalità di abrogazione avvengono mediante l'adozione di una nuova disciplina e pertanto in queste ipotesi l'ordinamento non si presta in nessun caso alla reviviscenza, perché per così dire non c'è "spazio" per la ripresa di efficacia di norme abrogate.

2.3. *L'abrogazione come limitazione di efficacia di una norma*

Le Preleggi, come si è accennato, disciplinano il modo in cui avviene l'abrogazione, ma non esattamente in cosa essa consista, dandolo per presupposto.

Nel periodo storico precedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana la dottrina descriveva l'abrogazione come «cessazione dell'efficacia di una norma giuridica» [105]; la definizione, che ha continuato a essere utilizzata per qualche tempo anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione [106], suggerisce al giurista odierno un significato diverso da quello che, in passato, era pacificamente inteso. La cessazione o eliminazione di efficacia era infatti riferita alle «situazioni di fatto posteriori a un certo momento» [107]: nessuno, come è ovvio, reputava che l'effetto abrogativo travolgesse in modo assoluto, anche per i rapporti sorti in precedenza, l'efficacia della legge abrogata.

L'entrata in vigore della Costituzione, però, ha condizionato le riflessioni sul punto, imponendo a dottrina e giurisprudenza un nuovo sforzo definitorio.

L'art. 136 Cost. stabilisce che «quando la Corte dichiara l'illegittimità costi-

---

[105] Così D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e S. Romano, 1914, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, p. 159. Analogamente secondo M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 6 «l'abrogazione è la cessazione dell'efficacia (obbligatorietà) di una legge (in senso lato) in forza di un fatto (in senso lato) di abrogazione, costituito da un atto di legge».

[106] Ancora a dieci anni dall'entrata in vigore della Costituzione, S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 142 definiva l'abrogazione come «eliminazione dell'efficacia della legge»; cfr. anche N. DISTASO, *Disposizioni sulla legge in generale*, cit., p. 52. In tempi recenti, la ricostruzione dell'abrogazione come cessazione di efficacia è stata accolta da C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, p. 24 e *passim*.

[107] Così M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 8.

tuzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, *la norma cessa di avere efficacia* dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»: si scelse, dunque, di definire gli effetti della declaratoria di incostituzionalità ricorrendo al lessico allora consueto per definire quelli dell'abrogazione. Con gli occhi di oggi, questa può sembrare una scelta ambigua, ma non si trattò di un caso: in Assemblea costituente, come noto, non era stato raggiunto un compromesso circa le modalità di accesso al sindacato di costituzionalità e, di conseguenza, nel testo finale si scelse una formula coerente con un giudizio di legittimità di tipo astratto [108].

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione, a fronte della disposizione dell'art. 136 Cost. la dottrina si divise fra chi riteneva che la dichiarazione di incostituzionalità fosse assimilabile, quanto agli effetti, all'abrogazione, e chi invece reputava che vi fosse una irriducibile differenza [109].

Il secondo orientamento non trascurava che il senso di tale disposizione fosse condizionato dall'istituzione di un sistema di natura incidentale, come stabilito dalla l. cost. n. 1 del 1948. Assimilando il regime degli effetti dell'incostituzionalità a quelli dell'abrogazione, si sarebbe dovuta continuare ad applicare la norma illegittima nei giudizi pendenti al momento della dichiarazione di illegittimità, ivi incluso quello in cui la questione era stata sollevata. In questo modo, però, la questione di legittimità in via incidentale sarebbe sempre stata strutturalmente irrilevante, perché il suo accoglimento non avrebbe potuto esplicare effetti nemmeno nel giudizio *a quo*. Se, per risolvere tale contraddizione, si fosse ritenuta un'eccezione soltanto per quest'ultimo giudizio, si sarebbero però discriminate le parti degli altri giudizi pendenti al momento della dichiarazione di illegittimità, ledendo il principio di eguaglianza: nell'ambito degli altri procedimenti in corso, infatti, non sarebbe stato più possibile proporre di nuovo quella questione di legittimità, in quanto già decisa, e pertanto non si sarebbe potuto che applicare la norma dichiarata incostituzionale. Di conseguenza, sembrava inevitabile che le sentenze di accoglimento dovessero avere effetto nel giudizio *a quo* e, per esigenze di eguaglianza, anche nei confronti di tutti i rapporti non ancora esauriti [110].

---

[108] Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 349-350; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993, p. 11 *sub* nota 10.

[109] Per la ricostruzione del dibattito dottrinario dell'epoca v. R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., p. 10 ss.

[110] Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, cit., p. 1415, secondo cui l'art. 1, L. cost. n. 1 del 1948, avendo fatto dipendere il giudizio di costituzionalità «da un "incidente" sollevato nel corso di un altro processo, ha inteso far valere gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità all'oggetto di quel processo, cioè a fatti anteriori ad essa; e poiché la dichiarazione stessa è operativa *erga omnes*, gli effetti stessi non possono, per logica conseguenza, non estendersi a tut-

La legge ordinaria tradusse tale assetto stabilendo all'art. 30, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 che «le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»: gli effetti della sentenza di accoglimento, quindi, si estendono anche ai giudizi già pendenti su rapporti sorti prima della pronuncia di incostituzionalità, stante il generale divieto di dare applicazione alla norma illegittima successivamente alla pubblicazione della pronuncia.

La Corte costituzionale ha fatto proprio il secondo orientamento con una giurisprudenza costante che ha concorso a definire, al contempo, anche gli effetti dell'abrogazione. Sin dalla sua prima storica pronuncia, infatti, la Corte ha sempre affermato con decisione la radicale diversità fra abrogazione e illegittimità: i due istituti «non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con competenze diverse. Il campo dell'abrogazione inoltre è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale, e i requisiti richiesti perché si abbia abrogazione per incompatibilità secondo i principi generali sono assai più limitati di quelli che possano consentire la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge» [111]. Secondo la Corte, la dichiarazione di incostituzionalità «produce conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento. Con incidenza quindi, in coerenza con gli effetti di tale istituto, anche sulle situazioni pregresse» [112].

---

ti gli altri fatti anteriori che erano regolati dalla norma che essa ha fatto venir meno». Cfr. anche G. AZZARITI, *Gli effetti delle pronunce sulla costituzionalità delle leggi*, in *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, Bologna, 1951, vol. IV, p. 51; C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 269-270; S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, pp. 29-30; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 350.

[111] Corte cost., 14 giugno 1956, n. 1.

[112] Corte cost., 29 dicembre 1966, n. 127, secondo cui, inoltre, l'art. 30, comma 3, legge n. 87/1953 «nel suo contenuto sostanziale, non diverge, in alcun modo, dal precetto costituzionale». La dottrina prevalente sembra giunta agli stessi approdi: v., ad es., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II cit., pp. 1415-6; V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale delle leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 518; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, II, p. 387; M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 107. Il punto non è però del tutto pacifico. Altra parte della dottrina, infatti, ritiene che dall'art. 136 Cost. stabilisca la cessazione di efficacia solo *pro futuro* e, al contempo, che per i rapporti passati la regola sia dettata autonomamente dal citato art. 30 (e non già ricavabile dalle fonti costituzionali): G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 350-354; F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 13; G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in *ivi*, p. 47 ss.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000, pp. 61-65.

È soprattutto celeberrima la distinzione fra i due fenomeni come descritta da Vezio Crisafulli in veste di giudice della Corte costituzionale: «l'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto *ne delimita la sfera materiale di efficacia*, e quindi l'applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo: che coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l'entrata in vigore di quest'ultima. La declaratoria di illegittimità costituzionale, determinando la cessazione di efficacia delle norme che ne sono oggetto, impedisce, invece, dopo la pubblicazione della sentenza, che le norme stesse siano comunque applicabili anche ad oggetti ai quali sarebbero state applicabili alla stregua dei comuni principi sulla successione delle leggi nel tempo» [113].

La definizione dell'abrogazione come delimitazione nel tempo dell'efficacia di una norma è oggi condivisa in modo sostanzialmente unanime dalla dottrina [114]. La norma abrogatrice, dunque, non elimina quella abrogata, ma «ripartisce l'ambito di applicabilità della vecchia e della nuova disciplina, onde si ha la coesistenza di disposizioni solo in apparenza contrastanti» [115].

2.4. *Alcune specificazioni lessicali*

Sulla base di quanto finora esposto, è possibile procedere a una specificazione lessicale: nonostante si possa talora riscontrare un uso disinvolto di termini quali esistenza, validità, vigenza, efficacia e applicabilità con riferimento ad atti normativi, disposizioni e norme, è opportuno attribuire a ciascuno di essi un preciso significato giuridico.

---

[113] Corte cost., 2 aprile 1970, n. 49 (corsivo aggiunto), sulla quale v. A. D'ATENA, *Vezio Crisafulli giudice e la giurisprudenza sulla giustizia costituzionale*, in *Diritto e società*, 2011, 2-3, pp. 202-203.

[114] Cfr., *ex multibus*, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 49; ID., *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 8; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 303-304; A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, cit., p. 123; N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2008, p. 36; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale,* vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 42; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 10; R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, cit., p. 315 ss.; V. MARCENÒ, *Sulla "reviviscenza" di disposizioni precedentemente abrogate*, cit., p. 133; ID., *La legge abrogata*, cit., p. 33; M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 686-687; A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 99; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 654-655; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 42; ID., *Postilla in tema di abrogazione "eliminativa"*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 5099; A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 3; G. D'ELIA, A. RENTERÍA DÍAZ, *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, cit., p. 165; G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016, p. 33 ss.

G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, cit., p. 32, preferisce parlare di «cessazione di vigenza (o di "vigore")», distinguendola comunque dalla cessazione di efficacia proprio sulla base del fatto che vigenza ed efficacia non coincidono e il venir meno della prima non implica necessariamente la contestuale cessazione della seconda – e dunque confermando l'orientamento di Crisafulli.

[115] F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 9.

Per *esistenza* può intendersi l'appartenenza di una norma (ma anche di una disposizione o di un atto normativo) all'ordinamento giuridico e, pertanto, la sussistenza dei requisiti formali minimi affinché essa sia riconoscibile come tale [116]. L'esistenza ha così inizio quando l'atto normativo è posto dall'organo a ciò competente [117]; nel caso di leggi, l'esistenza ha inizio con la promulgazione, ovvero con il momento che ne segna il perfezionamento formale [118].

Invece la *validità* di una norma indica la conformità alle norme sulla produzione giuridica (validità formale) e alle norme e ai principi stabiliti dagli atti di rango sovraordinato (validità sostanziale) [119]; non tutte le norme esistenti in un dato momento sono per ciò soltanto valide ed è per questo motivo che sono previsti meccanismi volti a garantire un controllo successivo di validità.

Secondo parte della dottrina l'esistenza di una norma ha fine nel momento in cui essa sia riconosciuta invalida [120]. Ciò però non deve portare ad assimilare il caso della norma radicalmente inesistente, che mai ha fatto parte dell'ordinamento e dunque non ha potuto innovarlo, con quello della norma invalida: quest'ultima, per un certo lasso di tempo, è esistita nell'ordinamento e ha potuto dispiegare, sia pure illegittimamente, un effetto abrogativo.

L'abrogazione, al contrario, non pone fine all'esistenza di una norma, ma ne fa cessare la *vigenza* [121]. È possibile definire vigenza in termini negativi, come il periodo che va dall'entrata in vigore della norma nell'ordinamento giuridico sino alla sua abrogazione. È dunque vigente «una norma esistente nell'ordinamento e non abrogata» [122], con la precisazione che deve essere decorso il periodo di *vacatio legis*; l'inizio dell'esistenza, infatti, non coincide con l'inizio della vigenza [123]. Deve però tenersi conto che una legge può cessare di essere vigente anche per cause diverse dall'abrogazione, come nel caso di disposizioni temporanee (cioè che fissano già esse stesse il periodo della propria vigenza); inoltre, anche la dichiarazione di invalidità, travolgendo l'esistenza stessa della norma, ne determina al contempo

---

[116] Cfr. V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 14.

[117] R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 256 ss.

[118] Cfr. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, cit., p. 646-647. V. anche I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, p. 48 ss.

[119] V. A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 111 ss. Con riferimento alla legge, v. per tutti F. MODUGNO, *Legge (vizi della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 1000 ss.

[120] Cfr. V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 24, secondo cui l'atto invalidato «è escluso dal novero non solo delle leggi valide, ma anche delle leggi esistenti».

[121] Tuttavia autorevole dottrina utilizza indistintamente i termini *esistenza* e *vigenza*: v. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I, Roma-Bari, 2007, p. 530 ss.

[122] Così R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 281.

[123] V. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, cit., p. 647. *Contra* V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 218, secondo cui l'entrata in vigore segna sia l'inizio dell'esistenza che l'inizio dell'efficacia delle norme.

anche la cessazione di vigenza [124]. In termini positivi, che non si riducano a una mera tautologia, la vigenza di una norma si caratterizza per il fatto che in tale lasso di tempo essa esplica una piena *efficacia*, intesa quale capacità di produrre i suoi effetti giuridici tipici – ivi compreso quello abrogativo [125].

Nonostante vigenza ed efficacia siano talvolta adoperati come sinonimi [126], sembra in realtà opportuno distinguere il significato dei due termini.

L'efficacia può retroagire, se così è espressamente previsto (con la nota eccezione dell'ambito penale), la vigenza invece «si fissa temporalmente ed ineluttabilmente dopo la pubblicazione» [127].

Le stesse Preleggi legittimano una distinzione fra i due concetti, potendosi dire che l'art. 10 («Inizio dell'obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti») si riferisca alla vigenza, mentre l'art. 11 («Efficacia della legge nel tempo») si riferisca per l'appunto all'efficacia [128]. Soprattutto, come già descritto, il venir meno della vigenza non determina la radicale cessazione di efficacia di una norma, ma soltanto la sua limitazione dal punto di vista temporale: quando è abrogata, la norma non è estromessa dall'ordinamento, ma continua a farne parte disciplinando, di regola, soltanto i rapporti sorti durante la sua vigenza, salvo che sia stata disposta abrogazione retroattiva.

Così, mentre l'esistenza si riferisce alla condizione giuridica della norma, la vigenza si riferisce a un trattamento giuridico che la stessa riceve in un dato momento: i due piani sono nettamente distinti [129].

L'*applicabilità*, infine, indica la riferibilità di una norma a una specifica fattispecie concreta, la sua «capacità di incidere su situazioni reali» [130]. Una norma astrat-

---

[124] *Ivi*, p. 650.

[125] Cfr. G. D'ALESSANDRO, *Brevi note su reviviscenza e ammissibilità dei referendum elettorali*, cit., p. 76, secondo cui «per "vigenza" o "vigore" di un atto (o di una norma) deve intendersi la "operatività" e, dunque, la piena produttività degli effetti tipici dell'atto; per "efficacia", invece, deve intendersi la "applicabilità" e, dunque, la "obbligatorietà" dell'atto».

Sui diversi significati che è possibili attribuire in ambito giuridico al termine *efficacia* v. per tutti R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 258-259.

[126] Cfr., ad es., V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 34 e *passim*; coerentemente a tale impostazione, Marcenò sostiene che in caso di abrogazione «un atto esistente può dirsi non più efficace (nel limitato senso di non applicabile a casi futuri, o a una determinata sfera di soggetti)» (p. 35), cioè il venir meno della vigenza-efficacia non significa assoluta inefficacia, ma efficacia limitata dal punto di vista temporale. M. AINIS, *L'entrata in vigore della legge*, Padova, 1986, p. 177 ammette l'equipollenza dei concetti, però subito precisa come il vigore «costituisca forse un *prius* logico» rispetto all'efficacia, «come il sorgere del sole rispetto alla diffusione della luce».

[127] Così M. CATERINI, *Reviviscenza normativa e legalità penale*, cit., p. 207 *sub* nota 30.

[128] Cfr. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, cit., p. 647. Sulla distinzione fra vigenza ed efficacia v. anche G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., p. 94; ID., *Abrogazione*, cit., p. 32.

[129] Sulla distinzione fra condizione giuridica e trattamento giuridico con riferimento a esistenza ed efficacia v. soprattutto V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 19 e *passim*.

[130] Così M. AINIS, *L'entrata in vigore della legge*, cit., p. 177.

tamente idonea a disciplinare un certo rapporto può essere vigente ed efficace, ma, per motivi disparati, in concreto non applicabile [131]: perché, ad esempio, non sono ancora state adottate le necessarie norme di attuazione (in questo caso la norma è inapplicabile in generale), o anche perché a quella fattispecie risulta applicabile una disciplina speciale (in tale ipotesi, invece, la norma non è applicabile a un certo gruppo di rapporti giuridici, regolati diversamente dalla norma speciale).

2.5. *Fondamento e stabilità del fenomeno abrogativo*

Nonostante le divergenze già evidenziate, l'aspetto dell'abrogazione su cui la dottrina è meno concorde è quello del suo fondamento giuridico.

Il dibattito potrebbe sembrare puramente speculativo, tanto che non manca chi ne ha criticato la futilità, reputando che «il "fondamento" dell'abrogazione [sia], banalmente, una norma positiva che la prevede» [132] (quale nell'ordinamento italiano l'art. 15 delle Preleggi).

In realtà dalle posizioni che si assumono sul punto derivano diverse conclusioni circa l'ammissibilità e l'estensione del fenomeno della reviviscenza, ovvero conseguenze pratiche di non poco conto in relazione all'avvicendamento di norme [133].

a) Una ricostruzione autorevole, ma sostanzialmente isolata, riconduce la prevalenza della norma espressa dall'atto normativo più recente su quella espressa dall'atto anteriore sulla base della sopravvenuta inidoneità della seconda a soddisfare l'interesse pubblico: la norma abrogata è tale perché reputata non più opportuna dall'organo a cui è conferita la funzione normativa, che ha pertanto proceduto ad emanare un nuovo atto normativo rispondente alle mutate esigenze sociali [134]. In questa prospettiva l'abrogazione è così ricondotta a quello che è stato definito un «vizio di opportunità politica» [135].

Tale ordine di idee preclude ogni possibilità di reviviscenza, quantomeno a seguito di mera abrogazione della norma abrogatrice; se una norma già abrogata

---

[131] *Contra* R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, cit., p. 30, secondo cui «non si può parlare di un atto efficace, ma non applicabile, senza svuotare l'idea dell'efficacia dell'atto di ogni contenuto e portata».

[132] Così R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 296 *sub* nota 2.

[133] Cfr. V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 42.

[134] Cfr. C. MORTATI, *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti in memoria di Piero Calamandrei*, V, Padova, 1958, p. 116, secondo cui «l'effetto abrogativo discende dal conferimento agli enti pubblici «di un potere-dovere di rivalutazione delle circostanze che ebbero a promuovere l'emanazione degli atti, onde accertare la permanenza della loro idoneità a soddisfare il pubblico interesse». A tale tesi aderisce isolatamente M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, p. 912, il quale precisa che «la legge abrogativa colpisce una legge valida ancorché viziata nel merito».

[135] Cfr. V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 42.

è nuovamente ritenuta opportuna, sarà in base a una nuova valutazione dell'organo competente, senza alcun automatismo – e dunque nella forma della novazione della fonte che, come già anticipato nel primo paragrafo, non rientra nella concezione convenzionalmente intesa di reviviscenza. Tuttavia la tesi ora esposta non ha goduto di particolare eco in dottrina, probabilmente in base all'eccentricità di voler dare la veste giuridica di "vizio" a quelle che sembrano invece le ragioni socio-politiche per cui l'autorità competente procede a rinnovare una disciplina normativa.

b) La parte maggioritaria della dottrina ritiene che il fondamento dell'effetto abrogativo risieda nell'inesauribilità del potere normativo, potere che «per sua natura trascende ogni momento del proprio esercizio, e quindi ogni atto specifico che ne deriva, e mantiene integro il proprio vigore, che non può essere compromesso né affievolito dal concreto esercizio» [136]. Secondo tale impostazione, l'attribuzione a un organo di potere normativo in via generale implica necessariamente che il suo attuale esercizio non trovi un limite per via del fatto che esso sia stato già esercitato in passato. Il potere normativo è dunque inesauribile, perché la sua puntuale espressione in un atto non può porre un vincolo per gli atti futuri; viceversa, è ben possibile che «le norme incessantemente prodotte possano divergere e confliggere tra loro» [137] e il criterio per risolvere tale conflitto consiste appunto nell'abrogazione, sulla base della regola generale per cui è la volontà successiva a prevalere su quella anteriore [138].

Pertanto, il criterio cronologico è implicito nella stessa autorizzazione ad adottare atti normativi conferita dall'ordinamento a certi organi [139]: nell'ordinamento italiano e con riferimento alle norme di rango primario, l'attribuzione della funzione legislativa alle due Camere ai sensi dell'art. 70 Cost. determina così la possibilità per il Parlamento di esercitare in modo permanente il potere normativo, senza che le leggi anteriori possano limitare o escludere la possibilità di adottarne nuove sulle stesse materie. Di conseguenza, ogni atto legislativo è idoneo «a innovare nell'ordine legislativo preesistente» [140]; l'abrogazione pertanto si fonda sulla forza giuridica dell'atto normativo successivo.

Se si accoglie questo orientamento l'indagine sulla reviviscenza deve muovere

---

[136] Così S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 142. Cfr. anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 205 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 86 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale,* vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 39 s.; A.M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 272; F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 25.

[137] Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 206.

[138] Cfr. N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 96 s.

[139] Cfr. H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, 1960, tr. it. di M.G. Losano, Torino, 1966, p. 233.

[140] Così A.M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, cit., p. 272

dall'interrogativo se il venir meno della norma abrogatrice – per ulteriore abrogazione o per invalidità – può determinare il contestuale venir meno dell'effetto abrogativo dalla stessa disposto, determinando così il ripristino della norma abrogata.

Si riscontrano in merito due orientamenti che, pur basandosi sul medesimo presupposto dell'inesauribilità della fonte, si distinguono in ragione della diversa stabilità riconosciuta all'effetto abrogativo, in ragione della sua riferibilità all'atto normativo in quanto tale o alle norme che da esso si possono ricavare.

b1) Secondo l'opinione più diffusa, l'effetto abrogativo discende direttamente dall'atto normativo, che è «atto istantaneo con effetti permanenti». Entrando in vigore, l'atto normativo pone una certa disciplina con effetto permanente nel tempo e, contestualmente, determina in modo istantaneo l'abrogazione delle disposizioni e delle norme previgenti che siano in contrasto con tale disciplina; in altri termini, ciò che permane sono le norme introdotte con l'atto, mentre l'effetto abrogativo si consuma istantaneamente e, perciò, in modo definitivo [141].

Tale orientamento scinde gli effetti abrogativi da quelli propriamente normativi. L'effetto abrogativo si verifica pur sempre in ragione dell'antinomia con le norme contenute nell'atto abrogante, ma è giuridicamente riferibile all'atto stesso quale suo «effetto legale» [142]. Tale effetto, che è puntuale, resta successivamente autonomo dalle norme poste dall'atto abrogante, che sono invece permanenti: le vicende riferibili all'efficacia nel tempo di tali norme, dunque, non si riverberano sull'effetto abrogativo, che resta irreversibile [143]. Allo stesso modo si potrebbe ritenere che l'effetto abrogativo, in quanto istantaneo e definitivo, non possa essere rimesso in discussione dalla successiva dichiarazione di invalidità della norma abrogatrice, poiché quest'ultima potrebbe colpire solo l'efficacia in relazione a quanto ancora di permanente introdotto con l'atto invalido, e non invece «l'efficacia della legge rispetto alle leggi a cui succede» [144]. Sembra così negata ogni ipotesi di reviviscenza.

b2) Secondo un indirizzo meno condiviso, l'effetto abrogativo non discende dall'atto normativo abrogante, ma direttamente dalle norme che da esso sono ri-

---

[141] Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 215-219. Cfr. M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, cit., p. 923, il quale non si discosta radicalmente da tale ricostruzione, ma precisa che il carattere definitivo dell'effetto abrogativo discende direttamente dalla Costituzione: se la forza formale della legge deriva dalla Costituzione, così dalla stessa deriva anche la sua *vis abrogans*.

[142] Così P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità conseguenziale*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1407.

[143] Cfr. M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, cit., p. 923, secondo cui la *vis abrogans*, derivando direttamente dalla Costituzione, «non costituisce, in sé e per sé, un'energia potenziale che accompagna la legge nel corso del suo vigore e che si trasforma in attuale solo eventualmente e di volta in volta, ma piuttosto ha carattere istantaneo e si risolve senza residui nella sua unica esplicazione, ossia nel suo effetto».

[144] Cfr. anche F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, pp. 975-976, con riferimento all'illegittimità costituzionale.

cavabili: l'effetto abrogativo altro non è che una esplicazione del più generale effetto normativo, dal quale non è possibile distinguerlo con nettezza. Come l'effetto normativo, così anche quello abrogativo è permanente e continuo: esso cioè non si verifica in modo puntuale e irretrattabile, ma è dato continuamente dal perdurante contrasto fra discipline, cosicché qualora venga meno – per qualunque ragione – la norma abrogante, quella abrogata potrà tornare a esplicare piena efficacia [145]. Si tratta, come è evidente, dell'orientamento più favorevole in assoluto al fenomeno della reviviscenza, ma che, come si illustrerà, si presta a critiche in punto di certezza del diritto: come evidenziato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 13 del 2012, aderire a questa ricostruzione implica considerare le norme abrogate come quiescenti, ovvero idonee a tornare automaticamente vigenti ogniqualvolta la norma abrogatrice, per un qualsiasi motivo, venga meno.

c) Altra parte della dottrina fonda il fenomeno abrogativo non sulla forza dell'atto o della norma abrogatrice, bensì su una condizione posta dalla stessa norma abrogata. Si tratta della teoria della "condizione risolutiva implicita", secondo la quale ogni norma contiene in modo implicito la propria condizione risolutiva, che è subordinata all'entrata in vigore di una norma successiva incompatibile [146]. Secondo tale orientamento, «ogni atto normativo può disporre, in principio, della propria permanenza in vigore e della propria efficacia [147]», ma senza giungere a stabilire la propria assoluta immodificabilità – poiché anche una norma nominalmente immodificabile contiene, in realtà, la propria condizione risolutiva di efficacia. Questa dottrina giustifica quelle clausole, che talvolta si riscontrano nella legislazione, per cui un atto dispone di essere modificabile e abrogabile solo in via espressa; tuttavia, l'orientamento maggioritario, non accogliendo la tesi della condizione risolutiva implicita [148], nega che da disposizioni

---

[145] Cfr. F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit. Aderiscono a tale tesi F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova, 1997, p. 374; P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, cit., p. 389 ss.

[146] Tale teoria fu proposta in Italia per primo da C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, 1934, rist. Milano, 1964, p. 64, secondo cui la legge è un atto «la cui efficacia è condizionata al fatto che non venga emanata una nuova legge la quale ne dichiari l'inefficacia, in tutto o in parte, esplicitamente o implicitamente»; v. anche ID., *Legge*, in *Nuovo Dig. it.*, VII, Torino, 1938, p. 734. La tesi è stata poi sostenuta, con ricchezza di argomenti, da F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 654 ss., secondo cui «non soltanto il fondamento di validità della legge abrogativa va ritrovato nella legge abrogata, ma (…) la stessa definitiva cessazione dell'efficacia di quest'ultima va ritrovata nel principio di validità di essa medesima» (p. 657); ID., *L'invalidità della legge*, I, Milano, 1970, p. 29; ID., *Norma (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, p. 380 ss.; ID., *Abrogazione*, cit., p. 2.

[147] Così F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 2.

[148] Per tutti v. le critiche esposte da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 213-214.

Cfr. anche M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, cit., p. 8, secondo cui si tratta di una «costruzione complicata e *icto oculi* strana».

di questo tipo possa derivare un vincolo per il legislatore futuro [149].

L'altra conseguenza pratica di questo orientamento consiste nella riduzione al minimo della reviviscenza. Se il fondamento dell'abrogazione, infatti, risiede nella stessa norma abrogata, il venir meno della norma abrogante non ha modo di dispiegare alcun effetto nei confronti della stessa, essendosi già perfezionato il verificarsi della condizione risolutiva; soltanto nel caso di nullità-inesistenza della norma abrogatrice (ma non di mera invalidità) la norma abrogata può tornare in vigore, ma esclusivamente in ragione della circostanza che l'abrogazione non si è mai giuridicamente verificata [150].

Questi i termini generali degli orientamenti a cui è possibile ricondurre le varie posizioni assunte da dottrina e giurisprudenza in tema di reviviscenza; prima di affrontare tale dibattito, sembra opportuno precisare alcuni ultimi concetti circa il ripristino di norme in via generale.

3. *Caratteri comuni alle varie ipotesi di reviviscenza*

3.1. *Ambiguità lessicali del termine "reviviscenza"*

Le osservazioni finora esposte sugli effetti dell'abrogazione consentono di evidenziare un aspetto forse secondario, ma rivelatore di una certa disinvoltura lessicale.

La scelta del termine "reviviscenza", ormai generalizzata e consolidata nel linguaggio tecnico-giuridico del nostro ordinamento, non è forse la più felice [151].

Il sostantivo attinge al campo semantico della biologia e il suo primo significato, per l'appunto, è quello di "ritorno in vita" di un organismo che era in precedenza morto [152]. Il suo utilizzo in ambito giuridico [153] si presta ad alcune ambi-

---

[149] Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 329.

[150] Cfr. F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 669.

[151] V. A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, cit., p. 140, che ritiene «fuorviante» la metafora del ritorno in vita; L. GENINATTI SATÈ, *Sui fondamenti del sistema delle fonti che impediscono la reviviscenza di norme abrogate*, cit., p. 89; A. MORRONE, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, cit., p. 122 *sub* nota 6; V. MARCENÒ, *Sulla "reviviscenza" di disposizioni precedentemente abrogate*, cit., p. 134; ID., *La legge abrogata*, cit., p. 44; G. D'ALESSANDRO, *Brevi note su reviviscenza e ammissibilità dei referendum elettorali*, cit., p. 76. In dottrina e in giurisprudenza, non sempre con sufficiente precisione, sono talvolta adoperate espressioni alternative quali "nuova operatività", "nuova efficacia", "riespansione", "restituzione in vigore", come indicato da G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, cit., p. 714 *sub* nota 1. Soprattutto in dottrina, però, il termine "reviviscenza" si è affermato quale nome del fenomeno in parola e per tale motivo anche in questa sede si adopererà questo sostantivo, nei limiti del significato che si andranno a precisare subito.

[152] Sulla pregnanza semantica del termine "reviviscenza" v. F. ASTONE, *Reviviscenza e quiescenza nel diritto civile*, Roma, 2008.

guità sul piano concettuale poiché le norme non nascono, né tantomeno muoiono, trattandosi di precetti dedotti da enunciati testuali, cioè di entità astratte a cui non possono essere riconosciuti i caratteri di vitalità e mortalità propri degli organismi biologici.

Le norme, tuttavia, possono essere considerate appartenenti all'ordinamento giuridico; tale qualità non cessa di sussistere a seguito dell'abrogazione, che consiste non nella "uccisione" di una norma, bensì, come già visto, nella delimitazione cronologica della sua efficacia.

Affinché vi sia reviviscenza è necessario sia che la norma ripristinata sia stata abrogata, sia che, al contempo, essa non sia stata dichiarata invalida: come noto, una norma ancorché abrogata non si sottrae, solo per questo motivo, all'eventualità di essere sottoposta a un giudizio di validità [154], a riprova di come abrogazione non significhi eliminazione dall'ordinamento, ma mera limitazione di efficacia. La reviviscenza consiste dunque nella restituzione di piena efficacia a una norma la cui appartenenza all'ordinamento non è stata mai messa in discussione [155].

Non sarebbe infatti possibile la reviviscenza di una norma invalida, cioè che mai avrebbe dovuto venire in essere in quanto prodotta in violazione delle norme sulla produzione delle norme giuridiche. Volendo, le norme di questo tipo si potrebbero definire in senso lato "morte", in quanto dal momento in cui l'invalidità è accertata esse divengono tendenzialmente inapplicabili ai rapporti ancora pendenti, a prescindere dal momento in cui siano sorti, e non meramente limitate nella loro efficacia. A tale regola fanno eccezione le norme penali di favore dichiarate incostituzionali, i cui effetti sono fatti salvi, ma soltanto per i reati commessi durante la vigenza delle stesse; si tratta di una conseguenza del principio dell'irretroattività della legge penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost. [156].

Ma proprio le norme che si potrebbero definire "morte" nel senso ora precisa-

---

[153] In termini generali, anche al di fuori del caso della successione di norme nel tempo, nel linguaggio giuridico il termine "reviviscenza" individua «la condizione di ripresa di vigore della situazione giuridica – ovvero del rapporto – oggetto della vicenda temporanea – e/o permanente – stasi»: così G. GIACOBBE, *Reviviscenza e quiescenza*, in *Enc. dir.*, XL, Milano,1989, p. 189.

[154] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 302; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 42.

[155] Cfr. G. BARCELLONA, *Votare contro*, cit., p. 35, secondo cui la reviviscenza di norme abrogate dovrebbe essere configurata «non come un "ritorno in vita" ma, piuttosto, come l'esito della rimozione di quel limite temporale, che ne aveva delimitato "la sfera materiale di efficacia" ed in cui l'abrogazione, alla fine, si risolve».

[156] Cfr. Corte cost. 26 novembre 2006, n. 394. In dottrina v. V. ONIDA, *Retroattività e controllo di costituzionalità della legge penale sopravvenuta più favorevole*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del* favor rei*. Il falso in bilancio davanti alle corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, p. 285 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, p. 249; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 215.

to sono escluse dalla possibilità di essere oggetto di reviviscenza. Come già ricordato [157], in caso di invalidità vi può essere un ripristino solo sul piano fattuale mediante novazione della fonte, cioè tramite una norma che deriva da nuove e autonome disposizioni, anche se identiche a quelle precedentemente in vigore.

Il sostantivo "reviviscenza" evoca potentemente l'idea di una sorta di resurrezione e quindi di un ritorno a esistenza, che potrebbe essere erroneamente inteso come una reintroduzione nell'ordinamento di una norma che ne era stata estromessa; in realtà, esso indica il verificarsi di un fatto che attiene a un piano diverso, ovvero quello dell'efficacia. Ciò a riprova di come tale termine, se preso alla lettera, non fotografi con sufficiente precisione il fenomeno che intende descrivere.

Il nome "reviviscenza", come l'espressione "ritorno in vita" e altre simili che talvolta ricorrono nelle riflessioni dottrinarie e giurisprudenziali, deve dunque essere inteso come una metafora che indica soltanto la rinnovata efficacia di una norma precedentemente abrogata. Diversamente, la scelta di ricorrere a questo termine può solo aggiungere confusione a un fenomeno già di per sé non unitario, né pacificamente delineato.

Ambiguità dello stesso tenore, del resto, non sembrano confinate nel solo linguaggio giuridico italiano. In Spagna, ad esempio, la dottrina ricorre in modo analogo al termine "*reviviscencia*" [158]; in Francia, invece, non esistendo un termine specifico si indica il fenomeno con espressioni più lunghe, a volte di encomiabile esattezza descrittiva [159], altre invece cedendo all'evocativo – ma quantomeno impreciso – bagaglio fraseologico del "ritorno dalla morte" [160].

Con maggiore sobrietà terminologica, nella giurisprudenza e nella dottrina degli ordinamenti di *common law* il fenomeno è indicato come "*revival*", che si potrebbe tradurre letteralmente come "ritorno" o, meglio, "ripristino" [161].

---

[157] V. il precedente paragrafo 1.1.

[158] V. L.M. DIEZ-PICAZO, *La derogación de las leyes*, Madrid, 1990, p. 235 ss.

[159] Alcuni parlano di «rétablissement du droit antérieur»: così X. MAGNON, *La modulation des effets dans le temps des décisions du Juge Constitutionnel*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, Aix-Marseille, 2011, p. 584. Altre volte si parla di «remise en vigueur»: così P. DEUMIER, *Abrogation sur abrogation ne vaut*, in *Revue trimestrielle de droit civil*, 2010, p. 55 ss.; D. BAILLEUL, *L'abrogation de l'abrogation d'un texte ne remet pas automatiquement celui-ci en vigueur*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 1, 2010.

[160] Alcuni parlano di «effet de faire revivre la disposition antérieure»: così J.P. THIELLAY, *Les suites tirées par le Conseil d'État des décisions du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit administratif*, 2011, p. 772 ss. Con raffinatezza P. DEUMIER, *Abrogation sur abrogation ne vaut*, cit., propone che la scelta lessicale per indicare quello che in italiano prende il nome di "reviviscenza" dipenda da come si ricostruiscono gli effetti della abrogazione: se si ritiene che la legge abrogata sia soppressa o abolita, allora il suo ripristino successivo potrà essere qualificato come «résurrection de la loi»; se invece si assimila l'abrogazione alla cessazione della vigenza («sortie de vigueur»), allora il suo ripristino dovrà essere inteso come «rétablissement de son application».

[161] Cfr., per tutti, N.J. SINGER, S. SINGER, *Sutherland Statutes and Statutory Construction*, VII ed., 2008, § 23:32; per un'analisi della reviviscenza a livello comparato si rinvia al paragrafo 5 del capitolo II.

3.2. *La reviviscenza come esito di una peculiare sequenza temporale*

La reviviscenza di norme abrogate può verificarsi soltanto in determinate circostanze.

Si precisa subito che le riflessioni che si stanno per svolgere valgono, in generale, per ogni tipo di norma derivante da fonti-atto e non solo per quelle di rango legislativo; d'ora in avanti, e solo per semplicità espositiva, si farà riferimento all'ipotesi di norme primarie.

Si può invece escludere che la reviviscenza possa verificarsi in relazione alla consuetudine e, più in generale, alle fonti-fatto [162]. Per questo tipo di fonti, l'efficacia coincide con la validità: la cessazione di efficacia, pertanto, determina anche la fuoriuscita definitiva della fonte dall'ordinamento giuridico [163]. La reviviscenza deve avere ad oggetto norme abrogate, ma valide [164]: tale circostanza è sufficiente a escludere che essa possa riferirsi alle consuetudini. È inoltre difficile configurare come abrogazione la cessazione di una norma consuetudinaria, che si compie in modo progressivo ed è pertanto priva di un puntuale riferimento sul piano cronologico [165]. Se poi vi fosse il caso, in concreto, dell'affermarsi di una consuetudine di contenuto normativo identico a una pregressa consuetudine desueta, sul piano giuridico sarebbe una complicazione inutile qualificare la vicenda come reviviscenza, perché la nuova consuetudine troverebbe la propria legittimazione nella sua effettiva esistenza e non in relazione al recupero di quella passata.

Nell'ambito delle fonti-atto, come si è già accennato la reviviscenza può essere provocata tanto da un'abrogazione di norma abrogatrice quanto da una dichiarazione di invalidità di una norma abrogatrice: soltanto nel primo caso si ha propriamente una successione di norme, ma non nel secondo. Perciò al fine di descrivere come opera il fenomeno sembra più corretto riferirsi a una successione di "situazioni normative" [166].

---

[162] Cfr. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., pp. 1-2.

[163] Cfr. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, t. II, 2008, p. 554; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., pp. 146-147.

[164] V. il precedente paragrafo.

[165] Le consuetudini «si formano mediante un procedimento graduale e continuo che non consente di individuare la "rottura" temporale tipica dell'abrogazione intercorrente tra gli atti normativi»: così A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., pp. 1-2. *Contra* F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 3, secondo cui la cessazione di norma consuetudinaria può essere definita come abrogazione, ma precisa altresì che «non è dato riscontrare il momento esatto in cui il fenomeno si verifica, data la formazione continua e progressiva della norma consuetudinaria».

[166] Con l'espressione "situazione normativa" la dottrina indica, in relazione all'oggetto del giudizio di costituzionalità, «la disposizione in un suo specifico contenuto normativo vivente, in relazione sia alla fattispecie concreta all'origine della q.l.c., sia al contesto delle rimanenti disposizio-

In primo luogo, la reviviscenza implica una sequenza temporale in cui si succedono almeno tre distinte situazioni normative[167], come illustrato nella tabella n. 1.

	1° periodo	**2° periodo**	**3° periodo**
momento iniziale	entrata in vigore di A	entrata in vigore di B	cessazione dell'effetto abrogativo di B e ripristino della efficacia di A
norma efficace	**A**	**B**	**A**
momento finale	abrogazione di A a causa dell'entrata in vigore di B	mera abrogazione di B o dichiarazione di invalidità di B e conseguente cessazione dell'effetto abrogativo	

Tabella n. 1

Il primo periodo è quello della originaria vigenza della norma A; essa può essere la norma che regola una specifica fattispecie per la prima volta, o invece può avere a sua volta abrogato e sostituito una norma precedente.

Il passaggio fra il primo e il secondo periodo si ha con l'abrogazione di A ad opera dell'entrata in vigore della norma B: da questo momento, l'efficacia della

ni/norme dell'ordinamento»: così A. SPADARO, *La "norma" o piuttosto la "situazione normativa" quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto "dottrinale" che dice e non dice (in margine alla sent. cost. n. 84/1996)*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 779. In relazione agli effetti della dichiarazione di incostituzionalità non sembra corretto definire come "successione di norme" il rapporto fra la norma illegittima e la norma che a questa si sostituisce a seguito dell'incostituzionalità, poiché la prima, dal momento in cui è riconosciuta come viziata, è estromessa *ex tunc* dall'ordinamento e dunque non è più idonea a essere parte di un fenomeno successorio in senso proprio. Per questo motivo è preferibile descrivere l'avvicendamento fra norme che si verifica a seguito della dichiarazione di incostituzionalità come successione nel tempo di "situazioni normative", che non determina gli effetti riconducibili alla vera e propria successione di norme nel tempo: cfr. M. PARODI GIUSINO, *Effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi penali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1982, p. 926. Nel descrivere in termini generali la dinamica della reviviscenza, che può essere originata tanto da abrogazione quanto da illegittimità, è dunque preferibile adoperare la locuzione "successione di situazioni normative" (che può riferirsi a entrambe le ipotesi) e non "successione di norme" (riferibile tecnicamente soltanto all'abrogazione).

[167] Per la scansione in tre passaggi logici cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 686.

norma A è limitata ai soli rapporti sorti durante la sua vigenza [168], salvo che l'abrogazione disposta dalla norma B non abbia effetti retroattivi.

Non è necessario che la disposizione da cui si ricava la norma A sia integralmente abrogata, ma è sufficiente che essa sia modificata ad opera della disposizione che esprime la norma B.

Fino alla fine del secondo periodo, tutte le vicende che interessano l'entrata in vigore di A e di B e i rapporti fra le stesse seguono le ordinarie regole del fenomeno successorio.

Il fattore che può determinare il ritorno in vigore di A consiste in un evento giuridicamente rilevante che fa venire meno l'effetto abrogativo posto dalla norma B, cioè nella rimozione della limitazione di efficacia della norma A [169]: si tratta, in ipotesi, dell'abrogazione o della dichiarazione di invalidità di B. Per reviviscenza si intende così la situazione che si verifica nel terzo periodo, ovvero la rinnovata vigenza di A, ma affinché ciò possa configurarsi deve essersi svolta la sequenza temporale ora indicata: non avrebbe senso, infatti, parlare di reviviscenza in una sequenza articolata in meno fasi, poiché è necessario che la norma A sia stata precedentemente abrogata – anche solo per un periodo brevissimo – e ciò presuppone a sua volta che essa sia stata anteriormente in vigore. A sua volta, la norma A tornata in vigore potrà essere eventualmente abrogata una seconda volta da una successiva norma.

È dunque cruciale che l'interprete riconosca la cessazione dell'effetto abrogativo discendente dalla norma B: come si è già avuto modo di accennare, proprio le difformi concezioni dell'abrogazione, soprattutto in relazione alla possibilità che il suo effetto venga meno, hanno portato a un quadro incerto circa l'ambito operativo – se non anche alla stessa configurabilità – della reviviscenza.

Tuttavia ciò non è sufficiente. Anche assumendo la prospettiva più favorevole alla reviviscenza [170], deve escludersi che vi sia il ripristino della norma A qualora nel momento in cui viene meno la norma B siano contestualmente introdotte nell'ordinamento altre norme idonee a regolare la medesima fattispecie [171]: è

---

[168] La norma abrogata A può continuare a essere efficace anche nei confronti dei rapporti sorti anteriormente alla propria entrata in vigore, se la stessa così prevedeva.

[169] Cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 686.

[170] Ovvero quella che ritiene l'effetto abrogativo come permanente e continuo e quindi suscettibile di cessazione: v. *retro*, paragrafo 2.5.

[171] Cfr F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 21, secondo cui la «reviviscenza si produce solo se l'abrogazione espressa di disposizioni implicitamente abrogatrici non sia altresì accompagnata dalla posizione di nuove norme relative alla materia o all'oggetto disciplinato da queste disposizioni»; come si evince chiaramente dal passo citato, l'autore si riferisce al caso di reviviscenza per abrogazione espressa di una norma tacitamente abrogatrice, ma la considerazione si può estendere a tutte le ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice.

infatti evidente che la mera sussistenza di una disciplina positiva posteriore a quella espressa dalla norma A è idonea a perpetuarne la limitazione di efficacia, impendendone la reviviscenza proprio in ragione del criterio cronologico.

Un esempio lampante è quello in cui si succedono tre norme, ciascuna delle quali detta una disciplina che regola la stessa fattispecie: in casi come questo, che sono «i più numerosi», «nessuno è legittimato ad attribuire all'ultimo legislatore la tacita intenzione di riesumare disposizioni originarie a suo tempo abrogate, perché esattamente al contrario il legislatore ha introdotto un terzo contenuto in positivo al posto del secondo» [172].

In altri termini, se entra in vigore una norma (che possiamo definire "C") che continua a disciplinare positivamente la stessa materia già disciplinata in precedenza dalle norme A e B, la stessa norma C sarà idonea non solo ad abrogare la norma B, ma anche a mantenere l'effetto abrogativo nei confronti della norma A; la norma A, infatti, pur non trovando più un ostacolo nella vigenza della norma B continuerà a essere considerata abrogata in ragione della vigenza della norma C, che non lascia "spazio" alla sua potenziale ripresa di efficacia.

3.3. *Una condizione necessaria, ma non sufficiente: l'assenza di norme diverse da quella abrogatrice che regolano la stessa materia*

È dunque indispensabile che il venir meno dell'effetto abrogativo si accompagni all'assenza di una posteriore disciplina positiva: in altri termini, se si dovesse escludere la reviviscenza della norma A, non sarebbe possibile trovare una disposizione vigente che regoli positivamente quella specifica materia.

Sarebbe però errato parlare di un vuoto normativo in senso letterale, perché anche in mancanza di ogni regolamentazione l'interprete può e deve ricavare comunque una conseguenza giuridica: l'ordinamento, infatti, è improntato al principio della completezza, con ciò intendendo che «esiste sempre una norma o la norma con questa incompatibile» [173], e pertanto offre gli strumenti per colmare eventuali mancanze di disciplina positiva su certe materie [174].

---

[172] Così G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, cit., p. 33.

[173] Così N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza giuridica*, cit., p. 65; v. anche R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 10 ss.

[174] Cfr. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, 1934, tr. it. Torino, 1984, pp. 125-126: «all'interpretazione viene attribuita una funzione speciale, quella di colmare le lacune. Non esistono però lacune vere e proprie nel senso che una lite non possa essere decisa secondo norme vigenti, perché la legge, come si suol dire, non può essere applicata per mancanza di una disposizione che si riferisca al caso. (…) Una decisione è sempre possibile e precisamente sempre in base alla legge, cioè in applicazione della legge. L'ordinamento giuridico vigente è applicato anche nella decisione che respinge la pretesa (…) Se tuttavia, in certi casi, si parla di 'lacuna', questo non

Ad esempio, se originariamente la norma A prevedeva un divieto o dei vincoli per esercitare una certa attività, la mancanza di una espressa disciplina e l'eventuale impossibilità di ricavarne una mediante l'analogia o il ricorso ai principi generali dell'ordinamento giuridico ai sensi dell'art. 12 delle Preleggi dovrà comunque risolversi in una norma (priva di puntuale disposizione) che implicitamente consente l'attività in precedenza vietata o non impone particolari modalità o oneri nel suo esercizio. Nelle riflessioni che seguono, dunque, l'espressione "vuoto normativo" dovrà essere intesa come il riferimento a uno spazio ritenuto dall'ordinamento giuridicamente indifferente, in cui non sono posti obblighi o divieti [175].

Non è però indispensabile che tale ipotetico vuoto normativo sia provocato dal venir meno nell'ordinamento della norma B: è infatti possibile che questa si sia a suo tempo limitata ad abrogare la norma A senza porre alcuna nuova disciplina per la fattispecie e che, dunque, la mancanza di regolamentazione fosse già sussistente nell'arco di tutto il secondo periodo. Si possono così distinguere due ipotesi.

a) La prima ipotesi è quella di una fattispecie che è stata positivamente regolata nel tempo da entrambe le norme A e B in successione [176], sicché è la caducazione della norma B a determinare il vuoto normativo: affinché tale vuoto si crei, dunque, la norma B deve essere oggetto di mera abrogazione (non, dunque, oggetto di abrogazione tacita o implicita, che determinano sempre l'apposizione di una nuova disciplina e quindi non determinano alcun vuoto) o di una dichiarazione d'illegittimità "secca", cioè consistente nell'incostituzionalità della disposizione (o delle disposizioni) da cui si ricava la norma B.

b) La seconda ipotesi è quella in cui la norma B si sia limitata ad abrogare espressamente la norma A senza altro disporre. In tale ipotesi, al venir meno della norma B la reviviscenza può sembrare l'unico esito logico possibile, poiché

---

significa, come erroneamente risulta dall'espressione, che per mancanza di una norma sia logicamente impossibile una decisione, ma soltanto che la decisione logicamente possibile, che approva o respinge, viene ritenuta come troppo inadatta allo scopo o come troppo ingiusta dall'organo chiamato alla decisione, cioè all'applicazione della legge (…) Questa stessa supposizione è però irrilevante relativamente all'obbligo stabilito dalla costituzione di applicare la norma che il legislatore ha emanato di fatto, e non quella che presumibilmente avrebbe emanato». Cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 79 ss.

[175] Sulla teoria del c.d. spazio giuridico vuoto, proposta originariamente da Bergbohm, v. S. ROMANO, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, Modena, 1925. Sulla diversa teoria di Zitelmann della c.d. norma generale esclusiva, secondo cui ogni norma che regola specificamente una condotta si accompagna a una norma inespressa che esclude la proibizione per le altre condotte non considerate, v. D. DONATI, *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910. Per una critica v. N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza giuridica*, cit., p. 70 ss.

[176] La disciplina posta dalla norma B può essere diversa, simile o anche identica a quella della norma A; l'abrogazione della norma A da parte della norma B può parimenti essere avvenuta in via espressa, tacita o implicita.

il suo solo significato nell'ordinamento era appunto quello di limitare l'efficacia della norma A.

Nella prima ipotesi, dunque, la reviviscenza evita il verificarsi di un vuoto normativo, assicurando di fatto che la fattispecie continui a ricevere una disciplina; nella seconda ipotesi, al contrario, la reviviscenza colma un vuoto che si è verificato in precedenza. Ovviamente in entrambi i casi nulla vieta che, in un momento successivo, la nuovamente vigente norma A sia oggetto di un'ulteriore abrogazione o comunque possa venire meno per vicende distinte dalla sua reviviscenza.

Si potrebbe così concludere che la reviviscenza sia un istituto strutturalmente idoneo a colmare le lacune che possono crearsi a seguito di avvicendamenti normativi, quale «*extrema ratio* predisposta ai fini dell'unità dell'ordinamento giuridico» [177].

Questa ricostruzione rischia però di confondere la *causa* della reviviscenza con una delle *condizioni* che devono sussistere affinché essa possa verificarsi.

Se si accoglie l'impostazione proposta nelle pagine precedenti, si può descrivere la reviviscenza della norma abrogata A come l'esito peculiare di una vicenda che riguarda strettamente la norma abrogatrice B: in altre parole, il ripristino della norma A dipende direttamente dal venir meno (per ulteriore abrogazione o per invalidità) della norma B, allorché tale venir meno sia avvenuto in una modalità tale da rimettere in discussione i suoi effetti abrogativi.

Questa lettura del fenomeno non può trascurare la necessità che vi sia un vuoto normativo da colmare, perché altrimenti non ci sarebbe la possibilità di "riattivare" l'efficacia della norma A. Se infatti, quando viene meno l'effetto abrogativo disposto dalla norma B, l'interprete riscontra che, senza soluzione di continuità, entra in vigore una diversa norma C che disciplina la materia, egli dovrà escludere il ripristino della norma A [178]. La norma A, in ipotesi, non sarà più limitata dalla norma B, ma la sua restituzione di efficacia non potrà verificarsi, trovando un nuovo limite nella norma C: quest'ultima, disciplinando lo stesso oggetto della norma A, ed essendo più recente, è infatti a sua volta idonea ad abrogarla (*rectius*: a non farne cessare l'abrogazione) per incompatibilità.

In altri termini, l'assenza di una ipotetica nuova norma C, idonea a perpetrare l'effetto abrogativo nei confronti delle previgenti discipline sulla stessa mate-

---

[177] Così P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, cit., p. 408. In senso analogo cfr. la ricostruzione di G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, cit., p. 732 ss., dell'ipotesi di mera abrogazione di una disciplina che aveva sostituito, abrogandola, una disciplina anteriore: se il "vuoto" determinato dall'ultima abrogazione «lascia senza disciplina un caso che in base al contesto deve essere comunque deciso con regole specifiche, allora il vuoto va comunque riempito».

[178] V. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 7: l'attività di accertamento della reviviscenza deve essere condotta «anche valutando se nel frattempo sia stata introdotta un'altra disciplina per quella fattispecie».

ria, concorre a rendere possibile la reviviscenza della norma A: la mancanza di una disciplina positiva a seguito del venir meno della norma B si configura come una *condizione necessaria, ma non sufficiente* per l'operatività della reviviscenza.

È per questo motivo che, come si è già anticipato, deve escludersi che possa esserci reviviscenza quando la norma B è abrogata in modo tacito o implicito. Tali modalità di abrogazione, infatti, richiedono strutturalmente che vi sia un contrasto fra due discipline positive (nel nostro esempio, B e C): così non può crearsi una lacuna e, dunque, è inibita la possibilità di un ripristino della norma A.

L'assenza di un'attuale disciplina positiva sulla materia originariamente regolata dalla norma A non è dunque la *causa* che determina la reviviscenza della norma abrogata: essa infatti è soltanto una circostanza che deve sussistere nel momento in cui si deve considerare venuto meno l'effetto abrogativo della norma B. La reviviscenza non ha pertanto lo scopo strutturale di colmare una lacuna, anche se essa ovviamente non può operare se non vi è una lacuna.

È così possibile formulare una prima conclusione: la reviviscenza non è uno strumento strutturalmente idoneo a colmare qualsiasi lacuna normativa ritenuta dall'interprete a seguito di plurime abrogazioni, ma, più semplicemente, consiste nella conseguenza della cessazione dell'effetto abrogativo.

Ciò ovviamente non esclude che, dal punto di vista pratico, la reviviscenza possa evitare «che aree più o meno estese si sottraggano ad una qualche disciplina normativa, andando a creare delle zone franche del diritto»[179]; la mera sussistenza di un vuoto normativo su una materia che in passato era stata già disciplinata, però, non è una circostanza da sola idonea a legittimare il ripristino di norme abrogate, perché essa non è automaticamente indicativa del venir meno dell'effetto abrogativo, ma può essere invece una scelta volontaria del legislatore.

3.4. *La relazione della reviviscenza con i mezzi di auto-integrazione dell'ordinamento*

La diversa ricostruzione della reviviscenza può avere dei riflessi sulla relazione che intercorre fra la stessa e i mezzi di auto-integrazione predisposti dall'ordinamento.

Il secondo comma dell'art. 12 delle Preleggi prevede che «se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione» si deve ricorrere all'analogia e, in subordine, ai principi generali dell'ordinamento giuridico. Si tratta, come noto, di strumenti espressamente stabiliti dal legislatore a cui l'interprete

---

[179] Così M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 721, il quale infatti precisa in termini stringenti i limiti a cui è sottoposto il ricorso alla reviviscenza, specificando come sia comunque fondamentale la ricostruzione meticolosa dell'*intentio legis*.

deve fare ricorso qualora manchi una disposizione puntuale [180].

La reviviscenza, invece, non è disciplinata dalla legge e il suo regime operativo dipende dalle ricostruzioni degli interpreti. Si possono perciò immaginare due modi alternativi di considerare i rapporti della reviviscenza con i mezzi di auto-integrazione dell'ordinamento, riprendendo la distinzione illustrata nel precedente paragrafo.

a) Se si intende la reviviscenza quale strumento per colmare vuoti normativi essa si dovrebbe affiancare ai mezzi fissati dall'art. 12 delle Preleggi [181]; poiché questi ultimi sono previsti dalla legge, che impone anche l'ordine con cui fare loro ricorso, la reviviscenza non potrebbe che avere un ruolo residuale e successivo all'applicazione infruttuosa di tali criteri legali.

L'interprete pertanto dovrebbe prima valutare se la lacuna può essere colmata con gli ordinari mezzi di auto-integrazione; soltanto successivamente, se tale operazione non ha un esito, egli potrebbe ricorrere al ripristino delle norme abrogate su quella materia, a garanzia della completezza dell'ordinamento giuridico [182]. Si vede in tale ricostruzione una potente spinta all'integrazione dell'ordinamento derivante dalla esigenza della certezza del diritto, intesa come ritrosia dell'interprete a lasciare nel giuridicamente indifferente materie e rapporti che erano già stati oggetto di disciplina in passato.

Questa impostazione sembra però aperta a dei rischi di arbitrarietà.

Da un lato, infatti, il preventivo ricorso ai criteri dell'art. 12 potrebbe portare in concreto a negare una dinamica di ripristino pur se disposta in modo oggettivamente univoco. Si pensi, ad esempio, alla mera abrogazione di una norma meramente abrogatrice: se il ricorso all'analogia deve intendersi come preliminare rispetto all'ipotesi del ripristino della norma abrogata e l'interprete rinviene una diversa disposizione vigente che può essere applicabile in via analogica al caso,

---

[180] Sull'art. 12 delle Preleggi v. V. VELLUZZI, *Le Preleggi e l'interpretazione. Un'introduzione critica*, Pisa, 2013, p. 57 ss.; M. BERNARDINI, *Art. 12. Interpretazione della legge*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di Paolo Cendon, *Art. 1-142*, Milano, 2009, p. 221 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 253 ss.; G. LEVI, *L'interpretazione della legge: i principi generali dell'ordinamento giuridico*, Milano, 2006, p. 63 ss.

[181] Cfr. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 8, secondo cui la reviviscenza è una «figura che si muove nel campo dell'interpretazione quale strumento di *autointegrazione* dell'ordinamento mediante il quale l'interprete ricava una certa conseguenza al verificarsi di un certo fenomeno» (corsivo aggiunto).

[182] Cfr. P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, cit., p. 408, secondo cui la reviviscenza deve essere ritenuta sussistente «solo in quelle ipotesi in cui in nessun altro modo l'ordinamento riesca a colmare il vuoto creatosi, perché, ad esempio, non vi è una norma più generale che possa espandere la sua efficacia o perché non vi è modo per applicare gli ordinari criteri interpretativi». V. anche G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, cit., p. 734, secondo cui è «ragionevole» che il giudice, «in assenza di qualunque altra regola o principio desumibile dal sistema vigente», si rivolga alla norma abrogata qualora debba comunque «risolvere con regole specifiche il caso».

la reviviscenza non si verificherà, nonostante la vicenda della doppia abrogazione espressa sia intesa in modo sostanzialmente unanime quale il caso paradigmatico di reviviscenza[183]. Dall'altro lato, si potrebbero invece determinare casi di ripristino pur in assenza di una dinamica che oggettivamente legittimi tale esito: se la funzione della reviviscenza è quella di *extrema ratio* contro le possibili lacune, l'interprete potrà essere incline a riconoscere il ritorno in vigore di norme abrogate anche qualora non sia ricostruibile una volontà del legislatore in tal senso, di fatto sostituendosi ad esso[184].

b) Se invece si intende la reviviscenza quale esito peculiare di una vicenda abrogativa che viene rimessa in discussione sulla base di criteri oggettivi, come si propone nel presente studio, allora si avrà una diversa scansione delle operazioni logico-interpretative.

Secondo questa impostazione, quando valuta la "abrogazione dell'abrogazione" l'interprete deve anzitutto chiedersi se la nuova disposizione abrogatrice mira al ripristino della norma abrogata: soltanto se riscontra indici inequivoci di questa volontà egli può considerare nuovamente vigente la norma A. Tale operazione ermeneutica può d'altro canto essere ricondotta al primo comma dell'art. 12 delle Preleggi, che impone – *prima* di ricorrere ad analogia e all'interpretazione sistematica – di attribuire senso alla legge secondo l'intenzione del legislatore.

Soltanto successivamente a questa verifica, qualora si debba ritenere che nel caso concreto la disposizione abrogatrice non comporti il ripristino delle norme precedentemente abrogate si dovrà procedere all'interpretazione di tale disposizione con gli strumenti tipici di auto-integrazione indicati dal secondo comma dell'art. 12[185].

In modo simile, allorché valuta l'assetto normativo a seguito della dichiarazione di invalidità di una norma abrogatrice l'interprete è tenuto a riscontrare se tale illegittimità investe o meno l'effetto abrogativo della norma dichiarata illegittima; soltanto qualora debba ritenere che nel caso concreto l'invalidità della norma abrogatrice non comporti reviviscenza della norma abrogata egli potrà

---

[183] Come si vedrà nel capitolo II, la doppia mera abrogazione è un caso di reviviscenza su cui converge la larghissima parte di dottrina e giurisprudenza.

[184] Cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 690-691, secondo cui non sono condivisibili gli orientamenti che (nell'ipotesi di reviviscenza per abrogazione della norma abrogatrice) non danno peso all'intenzione del legislatore, poiché questi comporterebbero «il rischio di trasformare l'istituto in una tecnica interpretativa, idonea a colmare le lacune e a garantire organicità al sistema», attribuendo all'interprete «un ruolo comprimario nella produzione del diritto».

[185] In questo senso v. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale,* vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 43, secondo cui «dove non esista la possibilità di reviviscenza, si determinerà un vuoto normativo da riempire attraverso il ricorso agli strumenti della analogia o dei principi».

ricorrere ai criteri di auto-integrazione, se ne rimane ancora la necessità.

In quest'ottica, la valutazione sull'eventuale ripristino della norma abrogata ha carattere preliminare, che precede e, se ha successo, preclude il ricorso ai criteri di auto-integrazione di cui al secondo comma dell'art. 12: questa valutazione deve essere effettuata per prima, quale ricostruzione di una dinamica in cui oggettivamente deve riconoscersi la cessazione o l'annullamento dell'abrogazione già disposta nel passato.

In questo modo è possibile ancorare il ripristino della norma abrogata a una base giuridica oggettiva e non sarà consentito di dilatare l'ambito operativo di questo fenomeno ricomprendendo anche quei casi in cui sussiste soltanto la mera opportunità di recuperare una norma del passato.

Sarebbe dunque problematico ritenere che la reviviscenza costituisca un mezzo ulteriore a disposizione dell'interprete per garantire la completezza dell'ordinamento. È più razionale, sul piano giuridico, inquadrare la reviviscenza come il risultato di una particolare dinamica, originata dal venire meno dell'effetto abrogativo disposto da B e non ostacolata dalla presenza di un eventuale e successiva norma C.

3.5. *Reviviscenza e riespansione*

La dinamica della reviviscenza può sembrare simile a quella della c.d. riespansione, tanto che talvolta i due termini sono usati come sinonimi. È invece opportuno mantenere distinti i due fenomeni, che presentano marcate differenze.

La riespansione si riferisce al caso in cui una norma si riappropria del suo ambito applicativo, che in precedenza le era stato sottratto in tutto o in parte in forza di una deroga o di una sospensione.

Una norma generale si "riespande" al venir meno della norma speciale, che aveva posto una deroga alla prima prevedendo una disciplina diversa soltanto per alcuni casi [186]; se la norma speciale è abrogata o è dichiarata illegittima, la norma generale diviene applicabile anche alle fattispecie che in precedenza erano regolate secondo la disciplina derogatoria. Un altro caso di riespansione è quello della cessazione della sospensione di una norma, cioè la fine di un periodo in cui essa non era più applicabile o in assoluto o soltanto in relazione a un certo tipo di rapporti (ad esempio, a un territorio in ragione di calamità naturali) [187].

---

[186] Fra previsione generale e previsione speciale sussiste «un rapporto di genere a specie – in virtù del quale il significato della disposizione derogata (generale) è, in via interpretativa, ristretto, ossia non riferibile all'oggetto della disposizione derogatoria (speciale)»: così V. MARCENÒ, *La legge abrogata*, cit., p. 45.

[187] Sulla deroga e sulla sospensione v. A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, cit., p. 110; F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., pp. 5-6; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 330; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 220 ss.; M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, p. 920 ss.

Come nella reviviscenza, anche nella riespansione si assiste al "ritorno" di una norma che in precedenza aveva subito una limitazione. Tuttavia, le due figure divergono sia per la natura giuridica dei fenomeni che descrivono, sia per le modalità operative.

La reviviscenza si riferisce al ripristino di norme abrogate; le norme che si "riespandono", al contrario, non hanno mai smesso di essere vigenti. La deroga, infatti, implica la co-vigenza della norma generale e di quella speciale; parimenti, la sospensione è una condizione temporanea e dunque presuppone che la norma sospesa torni, in un momento successivo, ad essere pienamente applicabile.

Mentre l'abrogazione determina la cessazione della vigenza di una norma e la conseguente limitazione dell'efficacia al passato, la deroga e la sospensione incidono soltanto sull'applicabilità o sull'efficacia di una norma, senza metterne in discussione la vigenza [188]; anzi, si potrebbe sottolineare come una deroga o una sospensione non avrebbero nemmeno senso se non si riferissero proprio a una norma che continua a essere vigente, cioè che mantiene in potenza l'attitudine a esplicare una piena efficacia nell'ordinamento.

Dal punto di vista operativo, è stato notato che la riespansione ha carattere oggettivo e tendenzialmente automatico: per riconoscerla in concreto non è necessario un particolare apporto interpretativo, poiché è sufficiente riscontrare il venir meno della norma che aveva disposto la deroga o la sospensione. Per questi motivi, la riespansione può essere intesa come un fenomeno privo del carattere dell'eccezionalità che contraddistingue invece la reviviscenza, la quale al contrario necessiterebbe sempre di una valutazione complessa da parte dell'interprete, comportando così un grado di discrezionalità notevolmente superiore [189].

3.6. *La reviviscenza come fenomeno composito*

I casi in cui si può ipotizzare che venga in discussione la reviviscenza, come già descritto, sono sostanzialmente due: quando la norma abrogatrice sia essa stessa oggetto di abrogazione da parte di un'altra norma o per effetto di un referendum abrogativo e quando una norma abrogatrice sia dichiarata invalida in un momento successivo alla sua entrata in vigore.

Entrambe le circostanze possono essere astrattamente idonee a determinare la reviviscenza della norma abrogata; tali ipotesi possono essere ricondotte a unità sia perché presuppongono la precedente abrogazione di una norma, sia perché potenzialmente idonee a determinare come effetto finale il ritorno in vigore di essa.

---

[188] «Le norme sospese e quelle derogate propriamente *non tornano in vigore*, ma piuttosto *riprendono ad esplicare* in pieno la loro efficacia»: così A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 8; cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 221.

[189] Cfr. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 8.

I due casi, però, differiscono per aspetti tutt'altro che secondari.

In primo luogo, a tutta evidenza, è diversa la causa che si considera idonea a far venire meno l'effetto abrogativo.

Nell'ipotesi di *abrogazione di norma abrogatrice*, infatti, la reviviscenza opererebbe sul piano dell'efficacia o, se si vuole, della vigenza delle norme che si sono succedute nel tempo. Quando una norma è abrogata da una norma successiva, infatti, ciò ne determina una limitazione di efficacia; se la norma abrogatrice è a sua volta abrogata, anche l'efficacia di quest'ultima subisce una limitazione e ciò determinerebbe la contestuale restituzione di piena efficacia alla prima. Si tratta dunque di valutare gli effetti provocati sul piano dell'efficacia da plurime abrogazioni.

Nella diversa ipotesi di *invalidità di norma abrogatrice*, invece, la reviviscenza opererebbe sul piano della validità della norma. Come noto, le conseguenze dell'accertamento dell'invalidità sono diverse e più radicali di quelli dell'abrogazione: dal momento in cui il vizio è dichiarato nelle forme previste dall'ordinamento, la norma invalida deve essere considerata *tamquam non esset*. Se si riconosce che l'annullamento della norma investe anche l'effetto abrogativo da essa disposto, l'interprete dovrebbe allora ritenere che la norma abrogata sia in realtà rimasta sempre in vigore e, pertanto, riprenderebbe in concreto ad esplicare piena efficacia a seguito della dichiarazione di invalidità della norma abrogatrice. In realtà, la norma illegittimamente abrogata non avrebbe mai smesso di essere pienamente efficace; questa ipotesi, infatti, può essere descritta come la «fine di una semplice sospensione di efficacia» della norma invalidamente abrogata, sospensione «in fatto erroneamente avvenuta ma giuridicamente mai verificatasi, e i cui eventuali effetti materiali dovrebbero anzi essere totalmente considerati nulli»[190]. Tuttavia, sul piano fattuale, la norma abrogata riprenderebbe ad essere concretamente efficace solo a seguito della declaratoria di invalidità, poiché fino a tale momento la norma abrogatrice viziata doveva essere necessariamente osservata.

Queste due ipotesi pongono alla base della reviviscenza fattori diversi, che operano su piani non omogenei: da un lato quello dell'efficacia, dall'altro quello della validità, con l'ovvia conseguenza che sono difformi i presupposti in cui il ripristino può verificarsi.

La differenza si riflette in modo inevitabile sul regime intertemporale applicabile ai rapporti giuridici sorti nel periodo in cui la norma oggetto di reviviscenza doveva essere considerata abrogata[191]: gli effetti della norma ripristinata

---

[190] Così F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 669, il quale tuttavia (muovendo da presupposti che negano la possibilità di reviviscenza a seguito di dichiarazione di illegittimità costituzionale) ritiene che il caso sia limitato ad atti normativi talmente viziati da essere inesistenti, cioè al caso di una mera "parvenza" di atto che l'interprete deve disapplicare autonomamente, senza adire l'autorità eventualmente incaricata di dichiarare l'invalidità.

[191] Cfr. P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, cit., p. 396.

nei confronti dei fatti del passato dipendono del mezzo attraverso cui viene meno l'effetto abrogativo e, dunque, nel caso di abrogazione di norma abrogatrice decorrono *ex nunc*, nel caso di invalidità *ex tunc*.

Rispetto a ciascuna ipotesi, inoltre, sono diverse le valutazioni in relazione tanto al ruolo dell'interprete, quanto ai problemi di certezza del diritto che sono immanenti al verificarsi del ripristino di norme abrogate.

La "reviviscenza" indica così un fenomeno composito, di cui non sembra utile, a fini ricostruttivi, accentuare oltre quanto già esposto gli aspetti unitari; per una migliore comprensione dei fenomeni che, nel loro complesso, sono convenzionalmente indicati con questo termine può essere più proficuo un approccio che si concentri su ciascuna ipotesi di ripristino di norme abrogate, valutando per ognuna in che modo e con quali effetti possa cessare l'effetto abrogativo [192].

[192] Cfr. G. BARCELLONA, *Votare contro*, cit., pp. 39-41, secondo cui l'ipotesi di ripristino della norma illegittimamente abrogata non sembra riducibile al fenomeno della reviviscenza, «che necessariamente suppone la sostituzione di una norma con un'altra ed il venir meno di tale norma sostitutiva per effetto di un'ulteriore norma che la caduca».

CAPITOLO II

LA REVIVISCENZA A SEGUITO DI ABROGAZIONE

SOMMARIO: 1. Il dibattito sulla reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice. – 1.1. Prima tesi: irrevocabilità dell'effetto abrogativo e conseguente negazione della reviviscenza. – 1.2. Seconda tesi: volontà obiettivamente ripristinatoria del legislatore. – 1.3. La riduzione della seconda tesi a un'eccezione della prima: l'ipotesi di "doppia mera abrogazione espressa". – 1.4. Terza tesi: l'abrogazione come fenomeno permanente e continuo e la conseguente configurabilità della reviviscenza. – 1.4.1. La teoria dei flussi normativi e il recupero dell'intenzione del legislatore. – 2. La reviviscenza nelle circolari e direttive sulla redazione dei testi normativi. – 3. L'orientamento della Corte costituzionale: reviviscenza ammessa in caso di mera abrogazione di norma meramente abrogatrice. – 4. Due casi particolari. – 4.1. La sospensione di norme abrogatrici già vigenti: il caso del testo unico dell'edilizia. – 4.2. Le vicende delle disposizioni "modificatrici": il caso delle modifiche alla legge 15 gennaio 1992, n. 21. – 5. Il fenomeno della reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice in alcuni ordinamenti stranieri.

1. *Il dibattito sulla reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice*

Nel contesto italiano il dibattito sulla possibilità di configurare la reviviscenza di norme abrogate quale conseguenza dell'abrogazione della norma abrogatrice è risalente e, sin dal principio, è stato segnato da una divaricazione di posizioni dovuta all'assenza di una disciplina normativa sul punto [1].

L'opinione più diffusa già alla fine Ottocento si fondava sul carattere irrevocabile dell'effetto abrogativo e riteneva pertanto che «una legge abrogata, e non espressamente rimessa in vigore dal legislatore, è una legge morta, e ben morta: e non se ne può ammettere in guisa alcuna risurrezione» [2]. Si reputava così che

[1] Come si vedrà nel paragrafo 5, in altri ordinamenti – in particolar modo in quelli di *common law* – la questione è invece stata affrontata con puntualità dal legislatore.

[2] Così G. SAREDO, *Abrogazione delle leggi*, in *D.I.*, I. Torino, 1884, p. 135. L'autore prendeva le mosse da alcune pronunce della Cassazione francese della prima metà dell'Ottocento in cui era stato ritenuto che l'abrogazione di norme penali speciali, derogatorie rispetto a norme generali, consentisse di applicare nuovamente queste ultime (v. *ibidem* per i riferimenti giurisprudenziali); tuttavia, a rigore, sembra che questa giurisprudenza abbia riscontrato casi di *riespansione* e non

soltanto una statuizione del legislatore avrebbe permesso alla legge abrogata di tornare in vigore, operazione che invece sarebbe sempre vietata in via autonoma all'interprete. È interessante notare che uno degli argomenti ritenuti decisivi fosse che, ragionando altrimenti, si sarebbe entrati «nel più deplorabile disordine legislativo» [3].

Tale ordine di idee era ancora prevalente negli anni subito precedenti all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Giannini sosteneva che «nell'assenza di normazione in materia (…) è da considerare la prassi, dalla quale si evince che la ripristinazione è evento eccezionale negli ordinamenti e che essa esige una specifica esplicita disposizione legislativa. (…) Certo è che normalmente l'abrogazione esplicita di un testo, nel quale siano contenute norme di abrogazione di tesi precedenti, non comporta il ripristino di questi ultimi» [4].

Tuttavia all'epoca erano già presenti opinioni diverse. Donati riteneva che non sia concretamente possibile abrogare una dichiarazione di abrogazione, poiché «questa, col raggiungere l'effetto suo proprio, si estingue»; da ciò ne deduce che l'abrogazione di una disposizione abrogatrice ha il valore di «rimettere in vigore le norme abrogate dalla precedente dichiarazione di abrogazione», ma escludendo il caso di doppia abrogazione implicita [5].

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il dibattito si spostò per lungo tempo, come si esporrà nel quinto capitolo, sul problema della reviviscenza delle norme a seguito di illegittimità costituzionale della norma abrogatrice, ma continuò a essere dibattuta – più spesso a margine di tale questione – la possibilità di ripristino a seguito di doppia abrogazione.

Come già in parte anticipato [6], le posizioni dottrinarie in merito sono la diretta conseguenza delle teorie di volta in volta assunte circa fenomeno abrogativo e la stabilità nel tempo del relativo effetto. È possibile, in linea di massima, delineare tre grandi orientamenti, due dei quali in continuità con quelli già presenti in epoca anteriore.

---

tecnicamente di *reviviscenza*. Cfr. anche ID., *Trattato delle leggi*, Firenze, 1871, p. 496; B. LIUZZI, *Le ordinanze d'urgenza contemplate dall'art.3 della legge 31 gennaio 1926 n. 100*, Città di Castello, 1928, p. 75.

[3] G. SAREDO, *Abrogazione delle leggi*, cit., p. 135.

[4] M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *R. Università degli Studi di Perugia. Annali della facoltà di Giurisprudenza*, Padova, 1942, pp. 29-30.

[5] D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e S. Romano, 1914, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, pp. 163-164; l'esclusione della doppia abrogazione implicita sembra motivata apoditticamente, ma può considerarsi – come si è già accennato nel corso del capitolo I e come si preciserà *infra* – che tale modalità abrogativa è strutturalmente inidonea a provocare reviviscenza. Favorevole alla reviviscenza risulta anche E. GIANTURCO, *Sistema del diritto civile italiano*, Napoli, 1909, p. 126.

[6] V. paragrafo 2.5 del capitolo I.

1.1. *Prima tesi: irrevocabilità dell'effetto abrogativo e conseguente negazione della reviviscenza*

Secondo l'orientamento maggioritario, la reviviscenza è tendenzialmente da escludere perché il potere normativo è inesauribile, ovvero «suscettibile di realizzarsi concretamente un numero indefinito di volte» [7]. Di conseguenza, il potere normativo non può essere vincolato dagli atti precedenti derivanti dalla stessa fonte: se vi è contrasto, le norme espresse dall'atto più recente abrogano quelle previgenti. L'effetto abrogativo, dunque, discende dall'atto normativo e si verifica in modo istantaneo e definitivo; l'effetto normativo, cioè la capacità dell'atto di introdurre nell'ordinamento una certa disciplina normativa, ha invece natura permanente [8].

L'ovvia conseguenza di questo ordine di idee consiste nell'impossibilità che una ulteriore abrogazione possa rimettere in discussione l'effetto abrogativo, se esso si è validamente esplicato nell'ordinamento: la successiva abrogazione, infatti, è idonea a incidere sull'effetto normativo, limitando l'efficacia della disciplina posta dal precedente atto, ma l'effetto abrogativo a suo tempo disposto da quest'ultimo rimane una vicenda autonoma e ormai chiusa. Secondo tale indirizzo dottrinale, dunque, l'effetto abrogativo non ha per così dire strutturalmente la possibilità di incidere sui precedenti effetti abrogativi che si sono verificati con puntualità irretrattabile nel passato, ma incide soltanto sulle norme, intese come regolamentazione positiva; da ciò si ricava l'esclusione della possibilità di reviviscenza, salvo il caso di una espressa disposizione normativa che disponga il ritorno in vigore di disposizioni già abrogate (ipotesi, come già ricordato, che non rientra nel senso comunemente inteso di reviviscenza, ma è ricostruita come novazione della fonte) [9].

---

[7] Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, VI ed. a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, p. 205.

[8] V., per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 210 ss.

[9] Negano che si possa verificare reviviscenza per abrogazione della norma abrogatrice i seguenti autori: G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 358; A.M. SANDULLI, *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 272; ID., *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, 1963, p. 651, salvo quanto si specificherà *infra*; M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, p. 923, secondo cui l'irretrattabilità dell'effetto abrogativo discende direttamente dalla Costituzione, in quanto è essa che conferisce alla legge la sua forza formale, inclusa anche la *vis abrogans*; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 975 *sub* nota 394; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985, p. 157; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, 1976, p. 856 (con riferimento all'abrogazione disposta da referendum abrogativo, ma il ragionamento proposto ha carattere generale); A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, I, *Premesse e disposizioni preliminari*, II ed., Torino, 1999, p. 462; S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far "rivivere" le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale "reviviscenza"*, in *ASTRID, Rassegna*, 52, 2007, p. 5.

A conclusioni non dissimili giunge la dottrina, sviluppata da Modugno, ma già proposta da Esposito [10], che fonda l'abrogazione sulla c.d. clausola risolutiva implicita, per cui la limitazione di efficacia di una norma discende da una condizione immanente alla stessa che si verifica qualora entri in vigore una norma che ne disponga l'abrogazione. Rispetto all'orientamento più diffuso, che pure separa gli effetti abrogativi da quelli normativi, ma li riconduce entrambi all'atto che pone la norma abrogatrice, tale indirizzo risulta quello più chiuso verso le ipotesi di reviviscenza, poiché afferma nel modo più netto l'autonomia fra le vicende della norma abrogata e quelle che potranno investire la norma abrogatrice [11].

Parimenti, anche la giurisprudenza prevalente – ma, per la maggior parte, precedente alla sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012, su cui si tornerà oltre – nega la configurabilità della reviviscenza a seguito di sola abrogazione di norma abrogatrice, richiedendo che il ripristino della norma abrogata sia autorizzato dal legislatore sopravvenuto con una espressa indicazione [12].

In giurisprudenza, per tutti, v. Cass. civ., sez. I, 24 giugno 1989, n. 3093, secondo cui «l'effetto abrogativo, non solo nel caso di abrogazione espressa ma anche in quello di abrogazione tacita o implicita, si produce istantaneamente ed ha carattere definitivo, ed esso discende non propriamente dalla nuova disposizione che sia dettata in sostituzione della precedente, ma direttamente dall'atto che contiene la norma abrogatrice o che pone la nuova disposizione, o comunque da una disposizione espressa o implicita, che, anche se a quest'ultima correlata è autonoma rispetto ad essa e sorretta da una propria ratio; per cui, nel caso che la nuova disposizione sostitutiva di quella abrogata venga successivamente meno, o perché a sua volta abrogata o perché dichiarata costituzionalmente illegittima, ciò non può, comportare di per sé l'automatico risorgere della norma già abrogata ed ormai definitivamente cancellata dall'ordinamento».

[10] Cfr. C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, 1934, rist. Milano, 1964, p. 64; ID., *Legge*, in *Nuovo Dig. it.*, VII, Torino, 1938, p. 734.

[11] Cfr. F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Rass. giur. sarda*, 1966 e poi in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, p. 647 ss.; ID., *L'invalidità della legge*, I, Milano, 1970, p. 29; ID., *Norma (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, p. 380 ss.; ID., *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1988, p. 4.

[12] Cfr., *ex pluribus*, Cass. civ., 11 aprile 1951, n. 855, in *Foro it.*, 1951, I, p. 699, con nota di A. PUTZOLU; Cass. civ., 28 settembre 1968, n. 3019, in *Foro it.*, 1968, I, p. 2692; Cass., 8 giugno 1979, n. 3284, in *Mass. giur. it.*, 1979, p. 809, secondo cui «l'abrogazione legislativa opera soltanto dall'entrata in vigore del provvedimento che la contiene e, quindi, salvo che sia espressamente disposto, non ha effetto rispristinatorio delle norme precedenti che erano state a loro volta da esso abrogate»; Cass. civ., sez. trib., 3 ottobre 2006, n. 21330; Cons. Stato, sez. VI, 31 marzo 1981, n. 133; Cons. Stato, sez. VI, 15 aprile 1987, n. 254; Cons. Stato, sez. VI, 8 gennaio 1991, n. 7, in *Cons. Stato*, 1991, I, p. 80; Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 2004, n. 7899, secondo cui «l'eliminazione dal mondo giuridico del secondo comma dell'art. 112 T.U.E.L. (*si trattava di una norma abrogatrice, ndr)* non ha comportato la reviviscenza di antichi privilegi monopolistici, quanto, esattamente all'inverso, l'evento ha segnato la definitiva cessazione, almeno in linea generale, di ogni privativa sui servizi pubblici di cui risultino titolari gli enti locali»; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 16 ottobre 2012, n. 937, secondo cui nell'ordinamento italiano sussiste «il principio della non reviviscenza delle norme abrogate», a cui il legislatore può derogare soltanto in modo espresso; T.A.R. Brescia, sez. I, 12 febbraio 2010, n. 732; T.A.R. Brescia, sez. II, 5 giugno 2012, n. 996.

Questo orientamento, di fatto, garantisce meglio la certezza del diritto, intesa come assenza di dubbi circa la vigenza di norme nell'ordinamento giuridico.

Infatti, il divieto per l'interprete di ritenere autonomamente la reviviscenza esclude alla radice che possano verificarsi divergenze su fenomeni di ripristino, che sono ammessi soltanto quando espressamente previsti da una disposizione – e, dunque, in ipotesi che tendenzialmente non pongono particolari problemi esegetici.

Tuttavia, tale orientamento si scontra con la possibile obiezione che, in alcuni casi, pur in assenza di un puntuale riferimento testuale sembra difficile negare una volontà ripristinatoria oggettivamente riferibile al potere pubblico incaricato di porre le norme ed è per questo motivo, come si vedrà subito, che questo orientamento non è unanimemente condiviso in dottrina e giurisprudenza, o talvolta è temperato dalla previsione di alcune eccezioni.

1.2. *Seconda tesi: volontà obiettivamente ripristinatoria del legislatore*

Altra parte della dottrina, infatti, punta sulla ricostruzione dell'intenzione per così dire obiettiva del legislatore, «postulando l'idea del legislatore razionale che non pone in essere atti privi di senso e dell'interprete votato a presidiare o quantomeno ad avere a cuore la razionalità del sistema normativo» [13].

La norma abrogatrice di una norma a sua volta abrogatrice, secondo tale orientamento, consiste in un «atto legislativo a doppia faccia», poiché da un lato esplica ovviamente un effetto abrogativo, ma al contempo «assume, *per relationem*, il contenuto normativo della norma legale precedentemente abrogata» [14]; si tratta infatti del solo modo per attribuire un significato alla seconda norma abrogatrice, che altrimenti dovrebbe essere considerata «priva di ragion d'essere» [15], in quanto la sua entrata in vigore nell'ordinamento non esplicherebbe il minimo significato.

---

[13] Così P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 7.

[14] Così S. PUGLIATTI, *Abrogazione (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1959, p. 153. Tale impostazione sembra assimilabile a quella, già ricordata, di D. DONATI, *Abrogazione della legge*, cit., p. 163-164. Aderiscono alla tesi di Pugliatti M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rass. parl.*, 3, 2006, p. 688 ss.; G. GIACOBBE, *Reviviscenza e quiescenza*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, p. 196; A. D'ALOIA, L. CAPPUCCIO, *Art. 15. Abrogazione delle leggi*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di Paolo Cendon, *Art. 1-142*, Milano, 2009, p. 275; A. CAROTENUTO, *La reviviscenza di norme giuridiche: l'abrogazione e la pronuncia di incostituzionalità della norma abrogatrice*, in *L'amm. it.*, 10, 1987, pp. 1491-1492.

[15] Così S. PUGLIATTI, *Abrogazione (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, cit., p. 153.

Tale ragionamento non sembra fondarsi su una concezione dell'abrogazione quale effetto non istantaneo – assunto che in genere non viene contestato – quanto piuttosto su un'argomentazione prettamente logica, secondo cui la negazione di una negazione di una volontà si sostanzia nel ripristino di tale volontà [16].

L'argomento logico veicola una ricostruzione obiettivata della volontà del legislatore (o, più in generale, del soggetto incaricato di adottare l'atto normativo) tanto che il fenomeno così inteso può essere considerato quale una particolare modalità di novazione della fonte, in cui il rinvio alla norma originariamente abrogata non è testuale, ma parimenti risulta inequivocabilmente dall'abrogazione della norma abrogatrice.

Secondo alcuni, pertanto, in questa prospettiva non si tratta in senso stretto di rinnovata efficacia della norma già abrogata, bensì della vigenza di una nuova norma identica ad essa posta con una peculiare modalità di rinvio, che deve essere in concreto riconosciuta dall'interprete [17].

Questa impostazione non sembra avere una portata generale in relazione a ogni fenomeno abrogativo che incide su norme già a loro volta abrogatrici, ma sembra riferibile soltanto al particolare caso della c.d. «doppia abrogazione espressa» [18], cioè di una successione di tre norme di cui la seconda e la terza espressamente abrogatrici.

Se infatti si assistesse a una serie di abrogazioni tacite o implicite, non si avrebbe la certezza di una inequivocabile volontà abrogativa da parte dell'organo che adotta l'atto normativo, stante il fatto che l'abrogazione per incompatibilità fra discipline è rilevata dall'interprete in base alle regole generali sulla successione nel tempo delle norme giuridiche e tale procedimento, come si è già illustrato, si espone sempre al rischio di esiti difformi fra gli interpreti.

Il problema non è forse insuperabile, se, come sembra opportuno, si ritiene sul piano di teoria generale che il fenomeno abrogativo abbia una natura intimamente unitaria e non sia decisiva, ai fini di valutare la portata dell'effetto abrogativo, la modalità con cui esso è stato provocato nell'ordinamento [19].

Tuttavia, da un punto di vista pratico, ma non per questo privo di pregio, va considerato che gli organi che esercitano funzioni normative non hanno spesso la piena consapevolezza di quali siano le disposizioni e le norme vigenti, soprattutto in un ordinamento, quale quello italiano, che, come noto, è caratterizzato

---

[16] Si tratta infatti di un'ipotesi «esemplata sulla figura logica della doppia negazione»: così S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far "rivivere" le leggi elettorali*, cit., p. 2.

[17] Si può parlare, in tale ipotesi, di «una forma ellittica di produzione normativa mediante rinvio, a cui la nuova legge farebbe ricorso richiamando *ex nunc* le disposizioni di quella abrogata»: così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Padova, 2015, p. 52.

[18] *Ibidem*.

[19] Sull'unitarietà del fenomeno abrogativo si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 2.2. del capitolo I.

dai già ricordati problemi circa la certezza e la conoscibilità del diritto. Per questo motivo sembra davvero artificioso ritenere che, al di fuori dei casi di doppia abrogazione espressa (in cui è inequivocabile la volontà abrogativa di norma espressamente abrogatrice), al legislatore possa attribuirsi oggettivamente una volontà ripristinatoria.

Con riferimento alla seconda norma abrogatrice (cioè la norma C, che abroga la norma B la quale a sua volta aveva abrogato la norma A), deve inoltre essere escluso che questa ponga una qualche regolamentazione positiva della materia, poiché in tal caso è assolutamente evidente la volontà del legislatore di predisporre una nuova disciplina e non avrebbe alcun senso chiedersi se ci sia una volontà ripristinatoria.

In questo modo, è possibile escludere la reviviscenza qualora l'abrogazione della norma originariamente abrogatrice sia disposta tacitamente o implicitamente, cioè in ipotesi che – si ricorda – non possono mai avvenire nella forma della mera abrogazione perché derivanti dal contrasto fra due discipline positive[20]; è possibile altresì escludere la reviviscenza quando la seconda abrogazione sia disposta espressamente da una norma non meramente abrogatrice, cioè sia disposta da un nuovo atto normativo che contenga disposizioni espressamente abrogative, ma al contempo predisponga una nuova disciplina[21].

In altri termini, solo se l'abrogazione di una norma abrogatrice è disposta da una norma espressamente e meramente abrogatrice è lecito fondare un percorso logico-ricostruttivo il cui esito porti alla reviviscenza.

Così, pur riconoscendo effetto istantaneo e non ritrattabile all'effetto abrogativo, l'espressa abrogazione della disposizione abrogatrice può essere intesa come la volontà del legislatore di ri-adottare la normativa precedente, ovviamente con gli effetti regolati secondo le consuete regole generali di successioni di leggi nel tempo e quindi senza implicare un effetto retroattivo, salvo che, ovviamente, non sia disposto altrimenti.

1.3. *La riduzione della seconda tesi a un'eccezione della prima: l'ipotesi di "doppia mera abrogazione espressa"*

Un'ulteriore precisazione alla tesi della reviviscenza quale rinvio *per relationem* riguarda la possibilità di riconoscere, senza alcun dubbio, una volontà ri-

[20] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2010, p. 313, il quale dubita che possa anche solo verificarsi l'ipotesi di abrogazione tacita di norma espressamente abrogatrice; P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2010, p. 401 *sub* nota 38; M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., pp. 691-692.

[21] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 313 *sub* nota 8, secondo cui nella prospettiva della reviviscenza «l'abrogazione accompagnata da una diversa disciplina sostanziale può essere assimilata all'abrogazione tacita».

pristinatoria alla norma abrogatrice di norma a sua volta abrogatrice. Si può infatti notare come la volontà oggettiva di richiamare norme abrogate sussiste in modo incontestabile solo nella peculiare ipotesi di mera abrogazione di norma meramente abrogatrice, che si potrebbe definire un caso di "doppia *mera* abrogazione espressa" [22].

Si ipotizzi infatti che una norma A sia abrogata espressamente dalla norma B, che al contempo predispone una diversa disciplina positiva per la stessa materia. Se successivamente una norma C si limita ad abrogare meramente la norma B senza altro disporre, non può essere oggettivamente certo che la volontà del legislatore sia quella di ripristinare la norma A, poiché tale sequenza si apre ad almeno due interpretazioni [23].

Si potrebbe ritenere che il legislatore abbia voluto soltanto privare di ogni disciplina specifica una certa materia, con le conseguenze tipiche che l'ordinamento riconosce a tali ipotesi: in generale, le fattispecie precedentemente previste saranno giuridicamente regolabili secondo quanto previsto da norme dettate per casi analoghi o, in assenza, secondo i principi generali, mentre laddove sussista un principio di stretta legalità (come in ambito penale) ciò che prima era vietato diviene lecito.

Un caso particolare è quello delle norme speciali, cioè di quelle che dettano una disciplina che deroga rispetto a una norma generale che resta però vigente. Se una norma speciale A è sostituita da una norma speciale B e, in un secondo momento, la norma B è espressamente abrogata, il senso dell'ultima abrogazione potrebbe essere banalmente quello di far rientrare la fattispecie speciale nella disciplina di quella generale.

Si potrebbe al contrario ritenere che il legislatore abbia inteso richiamare *per relationem*, secondo lo schema sopra illustrato, il contenuto della norma A [24].

---

[22] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, rist. 1992, p. 43: «si può ritenere possibile la reviviscenza quando si abbia a che fare con *norme meramente abrogatrici*, secondo la seguente sequenza: *a*) norma contenente una disciplina sostanziale; *b*) norma meramente abrogatrice della prima; *c*) norma meramente abrogatrice di questa seconda (meramente abrogatrice, nel senso di non accompagnata da nuova disciplina sostanziale). In questa ipotesi non si comprenderebbe il senso pratico dell'ultima norma abrogatrice, se non ammettendo l'intento del legislatore di ripristinare la prima disciplina».

[23] Questa ipotesi «si differenzierebbe dalla doppia abrogazione espressa semplicemente per la minore "probabilità" dell'*output* interpretativo», inteso come «minore probabilità della reviviscenza»: così G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016, p. 47 *sub* nota 58.

[24] In questo ultimo senso cfr. A. PIZZORUSSO, *La riforma elettorale, la Costituzione e i referendum possibili*, in *Astrid*, 50, 2007, p. 13, secondo cui, pur dando conto di come la tesi non sia condivisa unanimemente in dottrina, nel caso di «una legge che abroghi esplicitamente una legge di abrogazione espressa» (ma non per forza di mera abrogazione) si può presumere «che l'intenzione del legislatore sia appunto quello di far rivivere la legge abrogata, non avendo la legge di abrogazione espressa alcun altro contenuto normativo diretto ed immediato».

Parte della dottrina ritiene che, in tale circostanza, la soluzione a favore o contro la reviviscenza non possa essere dettata in via generale, ma debba essere valutata caso per caso, facendo sempre riferimento all'intenzione del legislatore dal punto di vista obiettivo, ovvero ricostruita mediante criteri interpretativi dal tenore dell'intervento abrogativo [25].

Così, ad esempio, se l'intento dell'abrogazione della norma B (che disciplina, in ipotesi, un reato o un procedimento amministrativo) è quello di depenalizzare un determinato reato o di abolire un determinato procedimento, non tornerà vigente le norma A (che originariamente prevedeva il reato o il procedimento), perché ciò vanificherebbe lo scopo della stessa legge contenente la norma C.

Secondo alcuni, diverso sarebbe il caso in cui l'abrogazione formi una lacuna in senso tecnico, ovvero lasci «senza disciplina un caso che in base al contesto deve essere comunque deciso con regole specifiche» [26]: se con gli ordinari mezzi di integrazione tale lacuna non è colmabile, allora il giudice potrebbe legittimamente applicare la norma A già abrogata. La reviviscenza sarebbe così un effetto sistemico e non discrezionale, determinato dall'obbligo di risolvere un caso secondo regole specifiche e dalla contestuale mancanza di tali regole a seguito dell'abrogazione della disciplina espressa dalla norma B disposta dalla norma C [27].

In giurisprudenza talvolta è stata ritenuta decisiva, a favore della reviviscenza, l'esigenza di evitare che un'intera materia o settore restino completamente privi di ogni disciplina positiva a seguito di un'abrogazione [28].

---

[25] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 315; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 43; A. FRANCO., *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988, p. 91 ss.

[26] Così G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, cit., p. 734.

[27] Questa tesi è sostenuta da Cfr. G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, cit., pp. 732-733.

[28] Cfr. Cass. civ., 12 dicembre 1939, n. 3296, in *Foro it.*, 1940, I, p. 348, secondo cui «la legge abrogata torna in vigore per l'abolizione della nuova legge abrogativa (…) se contemporaneamente non vengono emanate norme giuridiche relative alla stessa materia»; Cass. 28 settembre 1968, n. 3019, in *Foro it.*, 1968, I, p. 2690 ss., secondo cui la reviviscenza può essere riconosciuta dall'interprete, anche in assenza di una espressa indicazione ripristinatoria nel testo della legge, «nella eventualità in cui dall'abrogazione di una legge e dalla mancanza di una nuova e diversa previsione sia possibile desumere la *precisa volontà del legislatore* di rifarsi alle norme precedenti, *non essendo ammissibile che una determinata materia resti, nel suo complesso, del tutto sfornita di regolamentazione*», precisando che «tale situazione può concretamente realizzarsi solo nel concorso di determinate circostanze, limitatamente, cioè, a leggi che disciplinano la materia in via esclusiva (…) ed in relazione all'integrale ripristino di un intero complesso normativo» (corsivo aggiunto). Cfr. anche T.A.R. Toscana, sez. I, 21 giugno 1995, n. 343, secondo cui «l'abrogazione di una norma abrogativa non determina l'effetto di ridare vigore alla norma da quest'ultima abrogata: tale effetto potrà discendere solamente in conseguenza della previsione espressa da parte della nuova legge, oppure nel caso in cui sia desumibile implicitamente tale effetto *dall'esigenza secondo la quale*, a seguito dell'abrogazione di una legge ed a causa della mancanza di una nuova e diversa

Tale prospettiva sembra escludere che vi siano casi in cui il legislatore voglia stabilire soltanto l'eliminazione di ogni regolamentazione relativa a una certa materia; in effetti, si tratta di un'ipotesi di estrema rarità e probabilmente di scuola, posto che normalmente interventi volti ad abrogare un certo complesso normativo che regola uno specifico settore sono accompagnati dall'apposizione di nuove norme, nelle forme ad esempio di testi unici o codici (che possono essere di pari grado o di grado inferiore rispetto alle norme previgenti) e questa circostanza ovviamente esclude in radice la configurabilità di un ripristino di norme anteriori.

Tuttavia, ricavare da questo dato empirico una regola generale secondo cui sarebbe inammissibile che «una determinata materia resti, nel suo complesso, del tutto sfornita di regolamentazione»[29] sembra essere una prospettiva giustificata più da *horror vacui* che da motivi strettamente giuridici; ragionare in questi termini significa anche prescindere dalla ricerca di una pur implicita volontà ripristinatoria del legislatore, stante il fatto che si ritiene che sia l'ordinamento a non tollerare che il diritto si ritragga da un certo settore.

In alcuni casi, inoltre, si potrebbe altresì ritenere che l'abrogazione retroattiva di norma espressamente ma non meramente abrogatrice indichi una precisa volontà del legislatore di ripristinare la norma originariamente abrogata[30].

A questo orientamento si può opporre che non sembrano specificati a sufficienza i requisiti per cui si debba considerare che sussista la lacuna in senso tecnico, stante anche la difficoltà di concepire vere e proprie lacune in un ordinamento giuridico fondato sul dogma della completezza, ovvero fornito di mezzi ordinari – fra cui, come già illustrato, non figura la reviviscenza[31] – per colmare ogni vuoto nella disciplina positiva. Piuttosto sembra questo il caso in cui sussista un obbligo discendente dalla Costituzione e gravante sugli organi legislativi di prevedere una specifica disciplina in certi settori, ipotesi che presenta profili peculiari, come si vedrà oltre.

Più in generale, sembra comunque difficile ammettere la correttezza di una soluzione per cui la scelta, di volta in volta, dipende dalle valutazioni dei singoli interpreti: si rischierebbero forme arbitrarie di ripristino, con grave pregiudizio della certezza giuridica.

Affermare che la reviviscenza operi a seconda degli elementi presenti nel singolo caso appare quasi una resa di fronte a un fenomeno che non si riesce a sistematizzare: se è certamente vero che ogni momento di interpretazione del di-

---

disciplina, *una materia non rimanga, nel suo complesso, del tutto assente di regolamentazione*» (corsivo aggiunto).

[29] Così Cass. 28 settembre 1968, n. 3019, cit.

[30] In questo senso, ad es., T.A.R. Lazio, sez. III, 4 gennaio 2006, n. 81, secondo cui «mediante l'abrogazione della norma che ne disponeva la revoca» sono rivissute «senza soluzione di continuità» alcune concessioni ferroviarie.

[31] Si rinvia a quanto esposto nei paragrafi 3.3. e 3.4 del capitolo I.

ritto, anche con riferimento alla vigenza delle norme, consiste sempre in un'attività costantemente esposta al rischio di soluzioni diverse in ragione dei percorsi logico-giuridici di ciascun interprete, è anche vero che tale attività non può essere considerata totalmente arbitraria e lasciata senza freni, se non col rischio di fare del diritto un fattore di disordine anziché di ordine.

Salva dunque l'ipotesi in cui si riscontri la violazione dell'obbligo costituzionale di prevedere una certa disciplina normativa (ipotesi in cui, si anticipa, il problema si pone più sul piano della validità della norma da ultimo abrogatrice che su quello della vigenza/efficacia), in tutti gli altri casi di abrogazione espressa di norma espressamente, ma non meramente abrogatrice sembra preferibile e più lineare ritenere che non vi sia reviviscenza (salvo – come si descriverà oltre – la particolare ipotesi di abrogazione di disposizione modificatrice).

A fronte di una manifestazione di volontà che si presta a esiti difformi (quale l'ultima abrogazione che, come visto, non è possibile interpretare come sicura volontà ripristinatoria), sembra infatti opportuno ricavare dalla norma C il solo senso oggettivo e indiscutibile, ovvero quello dell'abrogazione della norma B: «è ben chiaro che l'abrogazione di una legge che abbia abrogato una legge precedente, accompagnata da un intervento di ridisciplina, può vantare un autonomo e sufficiente significato nella caducazione di quest'ultima»[32]. Se infatti la norma B non fosse stata a sua volta abrogatrice, ma la prima disciplina posta per quella specifica materia, non sorgerebbero dubbi sul senso da riconoscere alla sua totale ed espressa abrogazione; la circostanza che quella disciplina ne avesse sostituita un'altra più risalente non sembra decisiva nel senso di far propendere verso una soluzione diversa da quella consueta.

La distinta ipotesi di doppia mera abrogazione, invece, presenta una struttura oggettivamente diversa e peculiare che legittima un esito eccentrico rispetto alla generalità dei casi. È proprio con riferimento a questa particolare ipotesi, infatti, che sembra lecito chiedersi davvero quale possa essere il fine del legislatore, perché sarebbe priva di senso la mera abrogazione di una norma meramente abrogatrice se non ipotizzando un ripristino della norma originariamente abrogata.

Così, non è infrequente che in dottrina l'ipotesi della reviviscenza per doppia abrogazione espressa sia ridotta al solo caso in cui entrambe le disposizioni da cui si ricavano le norme B e C consistano in una mera abrogazione. In questo senso, talvolta questo particolare avvicendamento normativo non è nemmeno

---

[32] Così P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio?*, cit., p. 7. Cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 43, che esclude la reviviscenza qualora la norma B, che aveva abrogato la norma A in via tacita o implicita, sia oggetto di mera abrogazione espressa: la norma C, meramente abrogatrice di B, «potrebbe esclusivamente mirare all'eliminazione della disciplina sostanziale che, per incompatibilità o sostitutività integrale, ha comportato l'abrogazione inespressa della prima disciplina, e non necessariamente al ripristino di questa».

qualificato come reviviscenza in senso proprio, bensì come una modalità di novazione della fonte [33].

Ricostruita nel senso ora specificato, l'ipotesi di reviviscenza come rinvio *per relationem* alla norma originariamente abrogata è talvolta ammessa anche dalla dottrina che ritiene non configurabile nel nostro ordinamento la reviviscenza ad opera dell'interprete in caso di abrogazione della norma abrogatrice [34].

Un discorso particolare, infine, riguarda la mera abrogazione di disposizioni modificatrici, cioè di quelle disposizioni adottate dal legislatore per alterare, modificandolo o sostituendolo, il testo di disposizioni previgenti. Come si illustrerà più avanti, l'abrogazione di questo tipo di disposizioni può essere considerata un'ipotesi assimilabile alla mera abrogazione di disposizioni meramente abrogatrici, poiché in entrambi i casi è questo l'unico esito logico possibile per dare un senso all'ultima abrogazione [35].

1.4. *Terza tesi: l'abrogazione come fenomeno permanente e continuo e la conseguente configurabilità della reviviscenza*

Un terzo orientamento, minoritario, si distingue dal primo fondandosi su una diversa ricostruzione dell'effetto abrogativo e dal secondo poiché non si basa sull'intenzione obiettivata dell'organo a cui è attribuito il potere normativo.

Tale orientamento ritiene l'effetto abrogativo come permanente e continuo e dunque intimamente connesso alle vicende della norma abrogatrice, il cui venir meno è condizione idonea a fondare il ripristino della norma abrogata [36].

Con tale orientamento si presuppone che l'abrogazione non debba essere ri-

---

[33] Cfr. G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, I, Milano, 2006, p. 33, secondo il quale il ripristino di una norma si verifica solo se vi è la sua mera abrogazione seguita da una ulteriore mera abrogazione: secondo Rescigno non si tratta effettivamente di reviviscenza, ma di «un atto banale che si ha ogni qual volta il legislatore reintroduce nel sistema disposizioni a suo tempo abrogate». Più diffusamente v. ID., *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, cit., pp. 731-732.

[34] Cfr. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, cit., p. 651, il quale ritiene sussistente la generica non operatività della reviviscenza, salvo che «dall'ultima legge si ricavi che il suo oggetto volle essere proprio la precedente norma abrogativa, e cioè che il suo proposito fu proprio quello di far venire meno il precedente effetto abrogativo» (citando a conferma proprio l'orientamento di Pugliatti); non si vede in quale altra ipotesi si possa ravvisare tale proposito, se non proprio nel caso in cui oggetto di mera abrogazione sia una norma a sua volta meramente abrogativa. Cfr. anche P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio?*, cit., p. 3 ss.

[35] V. il paragrafo 4.2.

[36] La tesi che si andrà a esporre fu formulata da F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 3 ss. Tale orientamento è minoritario, ma vi aderiscono P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, cit., p. 389 ss.; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova, 1997, p. 374; A. FRANCO., *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 90 ss.

condotta a una volontà abrogatrice del legislatore, bensì discenda sempre dal contrasto tra due discipline, rilevato attraverso l'attività interpretativa da parte dell'operatore giuridico [37].

L'orientamento maggioritario ritiene che l'abrogazione derivi dall'atto normativo e non direttamente dalle norme poste dallo stesso, e che perciò sia possibile scindere dal punto di vista logico gli effetti dell'atto in istantanei (fra cui quello abrogativo) e permanenti (fra cui quello normativo).

Sorrentino critica tale visione, ritenendo che comporti «un'inspiegabile scissione tra effetto normativo ed effetto abrogativo» [38]; infatti, se – come è inevitabile – le norme abrogate sono quelle previgenti inconciliabili con la disciplina posta dal nuovo atto, è l'interpretazione di tale disciplina a determinare con esattezza l'ampiezza dell'effetto abrogativo e non la mera entrata in vigore dell'atto stesso.

Non si nega che l'atto normativo sia istantaneo con effetti permanenti, ma si ritiene che l'istantaneità non investa il fenomeno abrogativo, che va concepito quale «fenomeno permanente e continuo come le norme dalle quali esso deriva» [39].

In altri termini, la limitazione dell'efficacia conseguente all'abrogazione non è una condizione che si verifica in modo puntuale in un certo istante, ma è una condizione che accompagna la norma dal momento in cui entra in vigore una norma successiva e finché quest'ultima sussiste: è la permanenza nel tempo di una data disciplina che continua a limitare l'efficacia delle eventuali discipline poste sullo stesso oggetto in tempi precedenti, come in un rapporto di forze per cui la norma più recente "blocca" dal punto di vista cronologico quelle più antiche, impedendo ad esse di esplicare efficacia per i rapporti sorti successivamente al verificarsi di tale circostanza limitatrice.

È evidente che, rispetto all'opinione più diffusa, tale orientamento si distingue soprattutto quanto alle conseguenze in relazione alle ipotesi di reviviscenza, verso cui dimostra il massimo favore ipotizzabile. Difatti, ricostruendo quello abrogativo come un fenomeno continuo nel tempo che dipende dal permanere del contrasto con una disciplina posteriore, esso pone le condizioni teoriche per consentire il ripristino ogniqualvolta venga meno la disciplina successiva e, dunque, nel caso in cui questa sia a sua volta oggetto di una successiva abrogazione.

---

[37] Come già ricordato nel precedente capitolo al paragrafo 2.2., anche l'abrogazione espressa può essere ricondotta a una particolare forma di contrasto rilevata direttamente dal legislatore. F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 14, ritiene che si possano accostare i vari tipi di abrogazione di cui all'art. 15 delle Preleggi proprio in virtù della «indifferenza dell'ordinamento rispetto all'esistenza o meno di un *animus abrogandi* da parte del legislatore».

[38] *Ivi*, p. 14.

[39] *Ivi*, p. 15.

Anche nella prospettiva di tale orientamento la reviviscenza è circoscritta a ipotesi limitate. Essa va comunque esclusa nel caso in cui la norma che abroga la norma a sua volta abrogatrice ponga, nel contempo, una qualche disciplina sulla stessa materia; in altre parole, come già esposto circa i precedenti orientamenti, la reviviscenza non si può configurare in ogni caso in cui l'ultima abrogazione non sia disposta da una norma meramente abrogatrice [40].

Rispetto all'orientamento che si fonda sulla ricostruzione della volontà del legislatore, tuttavia, i motivi di tale limitazione sono differenti.

Non si tratta di escludere la volontà ripristinatoria (che, nella prospettiva ora in esame, non è considerata rilevante), bensì della circostanza per cui la mera vigenza nell'ordinamento dell'ultima disciplina costituisce essa stessa una ragione pienamente sufficiente per considerare abrogate per incompatibilità tutte le discipline previgenti sullo stesso oggetto.

Si ipotizzi che su una certa materia si siano succedute le norme A e B, ciascuna dettando una certa disciplina; successivamente entra in vigore la norma C, che regola le stesse fattispecie. A prescindere da come sia rilevabile il contrasto fra le norme B e C (cioè a prescindere che esso sia indicato espressamente o sia ricavato per via interpretativa), la portata normativa di C non solo limiterà quella di B, ma al contempo anche quella di A: entrambe le discipline espresse dalle norme A e B, infatti, troveranno nella vigenza della disciplina espressa da C il limite all'espansione della loro efficacia.

Sulla base di queste premesse, l'orientamento proposto da Sorrentino riconosce la reviviscenza nelle seguenti ipotesi [41].

a) Quando un primo orientamento, che rilevava un contrasto fra due norme poste in tempi diversi e dunque riteneva che quella più antica fosse abrogata, è superato da un nuovo orientamento, che non rileva più tale contrasto e dunque non ritiene più abrogata la norma più risalente.

b) Nel caso di abrogazione espressa di una disposizione espressamente abrogativa.

c) Quando una norma implicitamente o tacitamente abrogatrice è oggetto di mera abrogazione.

Le tre ipotesi pongono questioni diverse e, in realtà, si può dubitare che la prima debba essere considerata un caso di reviviscenza, almeno per come si intende generalmente il fenomeno.

a) La prima ipotesi è quella di un mutamento interpretativo che coinvolge la

---

[40] Dunque, restano anche in questa ipotesi esclusi i casi in cui la seconda norma abrogatrice disponga l'abrogazione in modo tacito o implicito, oppure accompagni alla clausola abrogativa espressa l'apposizione di una nuova disciplina. Cfr. F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., pp. 20-21.

[41] Si tralascia qui la quarta ipotesi proposta d Sorrentino, che riguarda l'illegittimità di norma abrogatrice; questa ipotesi sarà puntualmente analizzata nel quinto capitolo.

norma abrogata, la norma abrogatrice, o entrambe: se in un primo momento si fosse rilevato un contrasto fra le stesse, ma successivamente si affermasse un diverso indirizzo interpretativo che esclude l'antinomia, la norma originariamente abrogata tornerebbe pienamente efficace. Ovviamente tale ipotesi si riferisce solo al caso in cui vi sia stata abrogazione tacita o implicita, perché nell'ipotesi di abrogazione espressa sussiste un dato testuale insuperabile, per cui infatti «le disposizioni esplicitamente abrogate non formano oggetto di interpretazione al fine della determinazione dell'effetto abrogativo»[42].

Si può in realtà dubitare che sia corretto qualificare ipotesi di questo tipo, che ben possono verificarsi in concreto, come reviviscenza.

Si potrebbe affermare che il mutato indirizzo interpretativo è condizione idonea a far cessare l'effetto abrogativo e che, pertanto, si assiste alla tipica scansione temporale della reviviscenza, per cui la norma A è vigente ed efficace in un primo periodo, viene limitata nell'efficacia in un secondo periodo e torna di nuovo pienamente efficace in un terzo periodo, al venir meno dell'effetto abrogativo[43]. Eppure sembra evidente che in questo caso il fenomeno ha una natura diversa: in realtà, il successivo indirizzo interpretativo *nega* che vi sia stata l'originaria abrogazione, facendo dunque venir meno il presupposto minimo, la precondizione per potersi parlare di reviviscenza.

Infatti, nel caso di reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice non si nega che vi sia stata l'abrogazione della norma A da parte della norma B, ma si ipotizza che l'ulteriore abrogazione di B consenta che A torni pienamente efficace.

Nel diverso caso di invalidità di norma abrogatrice, invece, si assiste a un'abrogazione *contra ius* e quindi, come si vedrà nel quinto capitolo, *tamquam non esset*, ma anche in questo caso l'abrogazione non è negata nella sua esistenza storica, bensì giudicata invalida, cosicché si può giungere al suo annullamento.

Dunque, tale prima ipotesi di reviviscenza di norma abrogata sembra in realtà illustrare un problema diverso, dato dalla mancanza di certezza implicita in tutte le forme di abrogazioni diverse da quella espressa e nominata, nelle quali i rapporti fra le norme nel tempo devono essere necessariamente determinati dagli interpreti e, in ultima analisi, dai giudici. La stessa dottrina che lo propone sembra dare conto di ciò reputando che in tal caso la reviviscenza avrebbe effetto retroattivo, nel senso che la norma ripristinata per mutamento giurisprudenziale si applicherebbe anche ai fatti sorti prima di tale ripristino, come se non fosse mai stata abrogata[44].

A tal proposito, in dottrina è stato ipotizzato di affiancare all'abrogazione le-

---

[42] Così F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 14.

[43] Sulla sequenza temporale tipica della reviviscenza si rinvia al paragrafo 3.2. del capitolo I.

[44] V. F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 20.

gislativa una c.d. "abrogazione giurisprudenziale", che descriverebbe i casi di abrogazione tacita, in cui si riscontrerebbe «un atto abrogativo (autorizzato dal legislatore, ma) compiuto direttamente dal giudice e da questi imputato ad una presunta volontà del legislatore stesso»[45]; si potrebbe così ritenere che tale forma di abrogazione rientri, in senso lato, nella disponibilità del giudice.

In realtà, poiché sembra corretto ritenere che la funzione giurisdizionale sia quella di accertare nei casi concreti l'abrogazione di determinate norme, la figura dell'abrogazione giurisprudenziale consiste in un «artificio teorico (…), se si considera che la sussistenza o la non sussistenza della volontà abrogatrice dipende, in realtà, dall'interpretazione data dal giudice alle disposizioni in conflitto»[46]. Tale figura, più che legittimare in capo al giudice la titolarità dell'abrogazione, in realtà può essere utile per descrivere «il notevole grado di incertezza che l'uso abnorme della abrogazione tacita genera sulla conoscibilità del diritto come ordinamento»[47].

Poiché l'abrogazione discende sempre dall'esercizio del potere normativo e l'interprete-giudice è solo chiamato a riconoscerla – pur con gli ampi margini che, come illustrato, possono derivare dall'attività interpretativa – sembra così preferibile ritenere che il fenomeno abrogativo non possa mai trovare il suo esclusivo fondamento nell'attività giurisdizionale, ma debba sempre avere la sua base in un atto normativo che, entrando in vigore, innova l'ordinamento[48]: in questo modo, le notevoli oscillazioni che si possono verificare in giurisprudenza sull'effettiva portata abrogativa di una norma non possono essere qualificate come "abrogazione" o "reviviscenza", ma più semplicemente soltanto come un esito ricostruttivo diverso rispetto ad uno stesso dato testuale di partenza.

In questo senso, può essere utile il riferimento alla sent. n. 230 del 2012 della Corte costituzionale, che ha esplicitamente escluso la configurabilità nel nostro ordinamento giuridico dell'abrogazione giurisprudenziale. Il caso sottoposto alla Corte aveva origine da un procedimento in fase esecutiva in cui era stata chiesta la revoca di una sentenza penale di condanna per il reato di omessa esibizione senza giustificato motivo di documenti da parte dello straniero (reato previ-

---

[45] Così R. GUASTINI, *In tema di abrogazione*, in C. LUZZATI (a cura di), *L'abrogazione delle leggi. Un dibattito analitico*, Milano, 1987, p. 10, il quale al contempo ammette che la figura dell'abrogazione giurisprudenziale richiede una «leggera forzatura». V. anche G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2012, p. 123, secondo cui tale modalità di abrogazione è caratterizzata «da un certo grado di incertezza dovuto alle possibili divergenze interpretative in sede applicativa».

[46] Così V. MARCENÒ, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013, p. 38.

[47] *Ibidem*.

[48] Cfr. A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, cit., p. 461; C. LUZZATI, *Abrogazione e indeterminatezza dell'ordinamento giuridico*, in ID. (a cura di), *L'abrogazione delle leggi*, cit., p. 72 ss.; M. GAMBARDELLA, Lex mitior *e giustizia penale*, Torino, 2013, p. 248.

sto all'art. 6, comma 3, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286). L'abrogazione di tale reato nei confronti degli stranieri non regolarmente soggiornanti in Italia non era riconosciuta unanimemente in giurisprudenza all'epoca in cui la sentenza di condanna era stata pronunciata ed era divenuta definitiva: infatti, solo successivamente un intervento delle Sezioni unite della Cassazione aveva chiarito come il reato contestato fosse stato oggetto di abrogazione[49]. Il giudizio *a quo* verteva sulla richiesta di revocare la sentenza di condanna ai sensi dell'art. 673 cod. proc. pen. per abrogazione della norma incriminatrice. Il giudice, ritenendo correttamente che tale ultima disposizione non consentisse la revoca della sentenza a fronte di un mutamento giurisprudenziale, sollevò una questione di legittimità costituzionale.

In sostanza, la questione di legittimità aveva lo scopo di estendere la revoca della sentenza di condanna di cui all'art. 673 cod. proc. pen. anche all'ipotesi di mutamento giurisprudenziale determinato da una pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione.

La Corte costituzionale non accolse la questione, stabilendo (fra le altre cose) che il succedersi di orientamenti giurisprudenziali contrapposti non equivale «ad un atto di produzione normativa. Ad opporsi ad una simile equazione non è, peraltro, solo la considerazione (…) attinente al difetto di vincolatività di un semplice orientamento giurisprudenziale, ancorché avallato da una pronuncia

---

[49] Il testo originario dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 puniva «lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non esibisce, senza giustificato motivo, il passaporto o altro documento di identificazione, *ovvero* il permesso o la carta di soggiorno» (corsivo aggiunto); tale disposizione era ritenuta riferibile anche agli stranieri irregolari, poiché essendo sufficiente esibire uno solo di tali documenti la norma era ritenuta finalizzata solo all'identificazione dello straniero (cfr. Cass., sez. un., sent. 29 ottobre 2003, dep. 27 novembre 2003, n. 45801).

La legge 15 luglio 2009, n. 94 ha riformulato la disposizione, prevedendo la punibilità dello straniero che, «a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione *e* del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato» (corsivo aggiunto).

La sostituzione dell'avversativa con la congiunzione "e" ha causato un dibattito giurisprudenziale, per cui un orientamento iniziale ha ritenuto che tale modifica non incidesse sulla portata normativa della disposizione (e dunque fosse riferibile anche agli irregolari, come nel giudizio in cui è stata sollevata la questione di costituzionalità).

Le Sezioni unite della Cassazione, tuttavia, hanno ritenuto che con la nuova formulazione vi fosse stata abrogazione della precedente norma, sostituita da una nuova norma finalizzata non più soltanto all'identificazione dello straniero, ma soprattutto alla verifica della sua regolare presenza in Italia; di conseguenza, tale norma incriminatrice non era più considerata applicabile allo straniero non regolarmente soggiornante, che non può a tutta evidenza esibire documentazione che attesti una condizione che non sussiste (cfr. Cass., sez. un., sent. 24 febbraio 2011, dep. 27 aprile 2011, n. 16453).

La condanna di cui si chiedeva la revoca nel giudizio *a quo*, dunque, non sarebbe stata probabilmente resa se l'intervento delle Sezioni unite fosse avvenuto prima.

delle Sezioni unite. Vi si oppone anche, e prima ancora (…) il principio di separazione dei poteri, specificamente riflesso nel precetto (art. 101, comma 2, Cost.) che vuole il giudice soggetto (soltanto) alla legge. Né la conclusione perde di validità per il solo fatto che la nuova decisione dell'organo della nomofilachia sia nel segno della configurabilità di una *abolitio criminis*. Al pari della creazione delle norme, e delle norme penali in specie, anche la loro abrogazione – totale o parziale – non può, infatti, dipendere, nel disegno costituzionale, da regole giurisprudenziali, ma soltanto da un atto di volontà del legislatore (*eius est abrogare cuius est condere*)»[50].

Ai fini che rilevano in questa sede, tale pronuncia conferma come l'abrogazione resti un'attività imputabile esclusivamente all'organo dotato di potere normativo e non possa essere riconosciuta quale attività esclusivamente imputabile all'attività interpretativa in generale e dei giudici in particolare[51].

b) La seconda ipotesi di reviviscenza prospettata da Sorrentino è quella dell'abrogazione espressa di una disposizione espressamente abrogativa; sostanzialmente, negli effetti si tratta dell'ipotesi già analizzata nel precedente paragrafo 1.3, ma motivata in modo differente: piuttosto che una particolare forma di rinvio, si ritiene più semplicemente che si tratti di una deroga al principio generale per cui la reviviscenza non è ammessa.

c) La terza ipotesi consiste nella mera abrogazione espressa di norma implicitamente (o tacitamente) abrogatrice: la reviviscenza si produrrà *ex nunc*, cioè a partire dal momento in cui entra in vigore la norma espressamente abrogatrice. Si tratta dell'ipotesi più problematica, come già illustrato in relazione all'orientamento che ammette il ripristino di norme in ragione della supposta volontà oggettiva del legislatore.

Le tesi *sub b)* e *c*) sono la diretta conseguenza della ricostruzione del fenomeno abrogativo come permanente e continuo, per cui in modo estremamente lineare tale orientamento ritiene che, in sostanza, ogni atto normativo che si limiti a disporre la mera abrogazione di norme a loro volta abrogatrici determini

---

[50] Così Corte cost., sent. 12 ottobre 2012, n. 230, su cui v. O. MAZZA, *Il principio di legalità nel nuovo sistema penale liquido*, in *Giur cost.*, 2012, p. 3464 ss.; V. MANES, *Prometeo alla Consulta: una lettura dei limiti costituzionali all'equiparazione tra «diritto giurisprudenziale» e «legge»*, *ivi*, p. 3474 ss.; G.U. RESCIGNO, *Intorno a interpretazione, interpretazioni vincolanti, mutamenti di interpretazione della Corte di cassazione di disposizioni penali incriminatrici, principio della* lex mitior *in diritto penale e sentenze penali di condanna definitive*, *ivi*, p. 3795 ss.; N. ZANON, *Su alcuni problemi attuali della riserva di legge in materia penale*, in *Criminalia*, 2012, p. 315 ss.; A. RUGGERI, *Penelope alla Consulta: tesse e sfila la tela dei suoi rapporti con la Corte EDU, con significativi richiami ai tratti identificativi della struttura dell'ordine interno e distintivi rispetto alla struttura dell'ordine convenzionale ("a prima lettura" di Corte cost. n. 230 del 2012)*, in *www.giurcost.it.*; A. MARI, *Mutamento sopravvenuto di giurisprudenza e giudicato: la Consulta dichiara infondata la questione di legittimità dell'art. 673 c.p.p.*, in Cass. pen., 2013, p. 945 ss.

[51] Con la conseguenza, nel caso concreto, di non poter revocare la condanna definitiva pronunciata sulla base di un'interpretazione delle norme poi sconfessata dalle Sezioni unite.

la reviviscenza delle norme originariamente abrogate. Non si pone, in tale prospettiva, il problema di una volontà del legislatore o del soggetto incaricato di porre la disciplina normativa, poiché tale conseguenza deriva dal semplice venir meno del contrasto fra norme.

È però evidente che accogliere una tale visione dell'ordinamento significa porre le basi per una notevole incertezza del diritto, poiché l'entrata in vigore di ogni atto normativo potrebbe in potenza determinare conseguenze imponderabili sia da parte dei poteri pubblici che tale atto hanno voluto e posto, sia da parte degli interpreti, destinati a ricostruire continuamente, ricorrendo anche a un confronto diacronico, l'esatta consistenza dell'ordinamento.

1.4.1. *La teoria dei flussi normativi e il recupero dell'intenzione del legislatore*

Forse per questi motivi di recente Barbera ha proposto una ricostruzione che, pur partendo da presupposti simili a quelli di Sorrentino, ha altresì recuperato l'aspetto della volontà del legislatore anche solo "virtuale", ovvero intesa «non come volontà del soggetto che ha posto in essere la disposizione ma come "scopo immanente" a quest'ultima, quale ricostruito dall'interprete»[52]. Dalla considerazione che una norma abrogata resta ciononostante efficace – pur se limitatamente ai rapporti sorti durante la propria vigenza[53] –, Barbera ritiene nell'ordinamento possano convivere «due flussi normativi, quello originario della disposizione abrogata e quello *pro futuro* proveniente dalla successiva disposizione (quella abrogante)»[54]; il che sembra una riformulazione efficace della tesi sopra esposta sulla natura normativa dell'effetto abrogativo.

Rispetto alla tesi di Sorrentino, quella dei c.d. "flussi normativi" si distingue per i seguenti aspetti.

a) L'abrogazione espressa (a cui associa quella per rinnovazione della materia) e quella tacita agiscono su piani diversi. La prima esprime una vera volontà abrogativa e agisce sulle disposizioni. La seconda, invece, nulla dispone circa l'abrogazione, ma si risolve sul piano normativo; è l'art. 15 delle Preleggi a imporre all'interprete di applicare la norma più recente.

Ciò posto, in caso di *abrogazione di norma tacitamente abrogatrice* tale orientamento ritiene che «torna ad espandersi la norma precedente, a meno che il le-

---

[52] Così A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 44.

[53] Salvo che essa sia stata abrogata retroattivamente, nel qual caso comunque la norma abrogata resta quella che regola i rapporti esauriti; è anche possibile che la stessa norma abrogata abbia avuto a sua volta efficacia retroattiva.

[54] Così A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit., p. 43, il quale sostanzialmente sembra aderire all'orientamento di Sorrentino, ma con alcuni importanti distinguo, come si vedrà *infra*: soprattutto, secondo Barbera è sempre indispensabile fare riferimento all'intenzione – anche solo "virtuale" – del legislatore.

gislatore non abbia voluto eliminare ogni forma di disciplina legislativa del fenomeno considerato»[55] (ad esempio, procedendo con delegificazione).

b) Nelle ipotesi di *abrogazione espressa di norma meramente abrogatrice*, si converge sulla diffusa opinione del ripristino stante la chiarezza dell'intenzione del legislatore, pur non formalmente esplicitata; piuttosto che ricostruire il fenomeno come adozione del contenuto normativo *per relationem* nel nuovo atto, si ritiene invece che si tratti dell'interruzione del flusso normativo della norma abrogatrice, con conseguente ripristino della norma abrogata.

c) Infine, nel caso di *abrogazione espressa di una disposizione a contenuto normativo*, si prende atto di come non vi sia una soluzione obbligata, ma sia invece necessario risalire all'intenzione del legislatore, stante il fatto che «nessun principio costituzionale porta ad escludere che lo stesso interprete possa trarre dal silenzio del legislatore il ripristino di una normativa già abrogata»[56].

L'intenzione del legislatore deve essere ricostruita non come volontà storica, ma come "scopo immanente" della disposizione legislativa, scopo che «si può trarre anche per indizi, per esempio riferendosi storicamente ai lavori preparatori, ma avendo ben presente che gli autori materiali della disposizione possono votare la stessa dando una interpretazione non coincidente con quella di altri componenti il collegio deliberante»[57].

Il problema della volontà del legislatore, dunque, non può essere risolto secondo schemi di teoria generale, ma volta per volta si dovrà ricostruire l'intenzione ripristinatoria o meno di una abrogazione espressa di norme (non meramente) abrogatrici. A critica di tale approccio possono essere ricordati gli argomenti già esposti nel precedente paragrafo 1.3. In sintesi, aprire a questa possibilità significa esporsi al rischio di una notevole incertezza e instabilità del diritto, poiché il ripristino di norme abrogate verrebbe affidato ai giudizi degli interpreti, caratterizzati da mutevolezza e varietà. Non sembra inoltre chiaro quale soluzione adottare nei casi dubbi, che sono quelli con la più alta probabilità di verificarsi.

In ultima analisi, tale orientamento ha il pregio sicuro di mitigare alcuni aspetti di quella di Sorrentino circa l'indifferenza rispetto alla volontà del potere incaricato di porre le norme; rispetto all'orientamento che fa esclusivo riferimento alla volontà del legislatore, invece, risulta maggiormente lineare l'argomento della cessazione del flusso normativo della norma abrogatrice rispetto alla più complessa costruzione del rinvio implicito.

Tuttavia, al di fuori dei casi di doppia abrogazione espressa (nei quali, come si è già visto, è possibile ricavare con sufficiente sicurezza una volontà ripristinatoria), anche la tesi di Barbera, come già quella della volontà obiettivata, non

[55] *Ivi*, p. 42.

[56] *Ivi*, p. 44.

[57] *Ibidem*.

appare in grado di proporre un discrimine certo in tutti gli altri casi potenzialmente aperti alla reviviscenza, dovendo sempre farsi riferimento a una volontà ripristinatoria o meno, da desumersi per via interpretativa, e quindi affidata in concreto alle oscillazioni giurisprudenziali. Si tratta di un limite difficilmente superabile, data la sostanziale impossibilità di predeterminare le condizioni in cui debba presumersi la volontà ripristinatoria del legislatore che procede ad abrogare una disciplina positiva già a sua volta abrogatrice [58].

D'altro canto, non si può negare in radice la possibilità di un ripristino in ipotesi di questo tipo, stante l'obbligo di applicare la legge attribuendole il senso «fatto palese (…) dalla intenzione del legislatore» (art. 12 Preleggi): se, ad esempio, una legge si limitasse a disporre l'abrogazione di norme precedenti, ma il titolo dello stesso atto denunciasse in modo esplicito una volontà ripristinatoria, sarebbe allora difficile negare la reviviscenza delle norme abrogate.

2. *La reviviscenza nelle circolari e direttive sulla redazione dei testi normativi*

A fronte della pluralità di ricostruzioni della dottrina, il legislatore non è intervenuto direttamente sulla questione della reviviscenza; si sarebbe ad esempio potuto inserire nelle Preleggi una disposizione che la regolasse o la vietasse, come prevede il codice civile spagnolo [59], in modo da porre chiarezza sul punto.

Con riferimento allo specifico problema dell'abrogazione di norma abrogatrice, alcune indicazioni precise si ricavano indirettamente soltanto in atti di carattere non normativo, né prescrittivo, adottati nel tempo dal Governo o da suoi dipartimenti, talvolta congiuntamente alle Presidenze delle Camere.

La circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, emanata d'intesa con i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, recante le "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi" [60] al punto n. 15, lettera d, stabilisce che «se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento».

Da tale circolare emerge chiaramente una netta chiusura verso ogni tipo di

---

[58] Limite avvertito dallo stesso autore, secondo cui «siamo di fronte a temi più di diritto positivo che di teoria generale (…), più legati all'attività dell'interprete che agli schemi logico-formali» (*ivi*, p. 44).

[59] L'art. 2, comma 2 del codice civile spagnolo stabilisce che «por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado» (si stabilisce cioè che la mera abrogazione di una legge non comporta la vigenza delle leggi che quest'ultima aveva abrogato). Cfr. L.M. DIEZ-PICAZO, *La derogación de las leyes*, Madrid, 1990, p. 235 ss. Sul punto si tornerà infra, nel successivo paragrafo 5.

[60] Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 20 aprile 2001, sulla quale v. V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002, pp. 100-102. Tale circolare aggiorna quelle adottate, in identico testo, dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio nel 1986.

fenomeno ripristinatorio che non sia espressamente e puntualmente previsto da una disposizione normativa, senza dunque margini interpretativi da parte dei soggetti chiamati ad applicare il diritto. La reviviscenza è correntemente intesa, come già descritto nel primo capitolo, come un fenomeno derivante da una ricostruzione dell'interprete che trae le conseguenze del venir meno di una norma abrogatrice, in assenza di un'espressa indicazione in tal senso: dunque, adottando tale circolare il Governo e le massime cariche del Parlamento hanno negato in radice la configurabilità della reviviscenza intesa, per così dire, in senso stretto, ammettendo solo le ipotesi (pacifiche) che la dottrina qualifica come novazione della fonte, in cui il rinvio alla norma abrogata è espressamente previsto [61].

Analoghe conclusioni sono ribadite, con maggior precisione, nella susseguente "Guida alla redazione dei testi normativi" elaborata nel 2001 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi [62], che al punto 3.5 prevede che «se si intende fare rivivere una disposizione abrogata non è sufficiente abrogare la disposizione abrogativa, ma occorre specificare espressamente tale intento, abrogando la norma abrogatrice e richiamando esplicitamente la norma abrogata; ovvero, più semplicemente, abrogando la norma abrogatrice e riproponendo *ex novo* la disposizione già oggetto di abrogazione. In ogni caso, la reviviscenza ha effetto *ex nunc*».

Più in generale, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 ("Istruttoria degli atti normativi del Governo") raccomanda «una particolare attenzione alle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi» come codificate nella circolare e nella guida sopra menzionate, in base alla considerazione per cui «la qualità della redazione è essenziale per assicurare la chiarezza e la comprensibilità dei testi normativi» (punto 2.2 della direttiva; una previsione analoga ricorre al punto 7 in relazione agli emendamenti governativi ai progetti di legge all'esame del Parlamento).

A tal fine, secondo quanto previsto da tale direttiva la relazione illustrativa che deve accompagnare i progetti di atti normativi del Governo deve indicare con chiarezza, fra le altre cose, «come le nuove disposizioni che si introducono intervengono sulla normativa vigente, al fine di agevolare la lettura delle nuove norme e di evitare possibili dubbi interpretativi» (punto 2.2 della direttiva).

Lo scopo delle circolari è quello di orientare l'attività di produzione normativa indicando regole e raccomandazioni di carattere tecnico (talvolta di disarmante ovvietà [63]), di modo che i testi delle disposizioni legislative e regolamenta-

---

[61] Sull'autonomia della novazione rispetto alla reviviscenza cfr. G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011, p. 730 e ID., *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 121; si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 1.1 del capitolo I.

[62] Adottata con circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001, n. 1088. n. 1/1.1.26/10888/9.92.

[63] Come nota R. GUASTINI in *Forum. La tecnica della legislazione*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p.

ri siano comprensibili e chiari; proprio in ragione della pessima qualità che si riscontra in gran parte della produzione normativa, il fine evidente di tali regole e raccomandazioni è quello di assicurare l'effettività in concreto degli atti normativi, in un'ottica di certezza del diritto intesa quale conoscibilità delle norme che compongono l'ordinamento.

Le circolari sono però atti amministrativi generali [64] e, in quanto tali, non possono vincolare l'esercizio dell'attività normativa degli organi dai cui vertici sono state adottate, tanto che la loro eventuale violazione non comporta alcun tipo di sanzione giuridica: le eventuali censure di costituzionalità di testi legislativi in ragione della loro cattiva formulazione si fondano infatti non sulla violazione di tali regole di tecnica legislativa, bensì sulla violazione del principio di ragionevolezza/razionalità, ricavato secondo giurisprudenza costante dall'art. 3 della Costituzione [65]. Le regole e raccomandazioni formulate nelle circolari sono pertanto da intendersi «come "consigli", non come "comandi"» [66]. Esse sono, del resto, disattese con regolarità, come dimostra la prassi della produzione normativa di Parlamento e Governo; a maggior ragione, tali indicazioni non sono vincolanti per l'interprete. Ai fini della reviviscenza, dunque, le circolari possono soltanto rivelare quale sia nei confronti di questo fenomeno l'atteggiamento degli uffici tecnici del Governo e del Parlamento nell'ottica di rendere facilmente comprensibili agli interpreti i loro atti normativi.

A ciò si aggiunge la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008, che definisce tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) [67], cioè della relazione che accompagna gli schemi di atti normativi e i regolamenti adottati dal Governo; si tratta di uno strumento che «verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente» (punto 2 della direttiva). All'allegato "A" di tale direttiva è specificato che la relazione deve evidenziare e individuare, fra le altre cose, gli effetti abrogativi delle disposizioni dell'atto e specifica al punto 5 della III parte che devono essere individuate le disposizioni «aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di

---

238, con riferimento alla formulazione di regole davvero elementari quale quella secondo cui «il comma termina con il punto e a capo» (punto 7, lett. *a)* della Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 20 aprile 2001).

[64] Cfr. G. PASTORE, *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, in *Tigor. Riv. di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, 1, 2009, p. 12.

[65] *Ivi*, pp. 22-23.

[66] Così R. GUASTINI in *Forum. La tecnica della legislazione*, cit., p. 238.

[67] Su cui v., in generale, F. BAILO, *L'analisi tecnico normativa nella direttiva del 2008: innovazioni e prassi applicative*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, p. 40 ss.; P. GRAVANO, L. TIVELLI, *La qualità della legislazione in Italia. Stato dell'arte e prospettive*, in *Iter legis*, 2009, p. 143 ss.; A. GHIRIBELLI, *Presidente del Consiglio dei Ministri Direttiva 10 settembre 2008. Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa*, in *Codice di drafting*, a cura di P. COSTANZO, in *www.tecnichenormative.it*, 2008.

norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente».

Non sembra di immediata chiarezza cosa si intenda con precisione col termine "reviviscenza", che del resto ricorre mai nella legislazione e negli atti dello Stato con riferimento alle vicende abrogative (il sostantivo, invece, è frequente in questa accezione nella legislazione regionale e si intende quale sinonimo di ripristino esplicito da parte del legislatore[68]); data la collocazione fra le norme retroattive e quelle di interpretazione autentica, sembra che in questo caso la Presidenza del Consiglio dei Ministri voglia riferirsi al particolare caso di ripristino dato dall'abrogazione retroattiva della norma abrogatrice, con conseguente ripristino di efficacia *ex tunc* della norma originariamente abrogata. Dalla necessità di indicare nell'ATN l'eventualità della reviviscenza sembra comunque poter dedurre che si tratti sempre di un ripristino esplicito, che non lasci spazio a margini interpretativi.

Dagli atti fin qui ricordati si può ricavare che nelle prescrizioni non vincolanti che regolano il *drafting* delle norme legislative, Governo e Parlamento escludano in radice la reviviscenza come fenomeno rilevato dall'interprete a seguito di abrogazione di norma abrogatrice; tuttavia, non deve essere trascurato lo scopo di tali regole e direttive.

Come si è illustrato nei precedenti paragrafi, dottrina e giurisprudenza, pur non essendo giunte a conclusioni unanimemente condivise sul fenomeno, ammettono la reviviscenza soltanto in casi eccezionali; la reviviscenza, inoltre, anche quando ammessa non va esente dall'inevitabile incertezza che contraddistingue ogni ricostruzione interpretativa che non sia strettamente aderente al testo di una disposizione normativa. Se le raccomandazioni contenute nelle direttive sopra citate possono essere viste quale tentativo di garantire certezza e conoscibilità delle norme, appare come logica conclusione quella di non ritenere che un fenomeno dai contorni incerti operi in modo autonomo da un'esplicita indicazione testuale, ovvero dall'unica modalità che non pone questioni interpretative; si tratta però di un tentativo insufficiente, in quanto – come si è accennato – tali prescrizioni non hanno la forza di vincolare né gli organi che producono gli atti normativi, né soprattutto gli interpreti, che restano liberi di trarre dai principi dell'ordinamento una conclusione diversa.

Da ultimo, deve rilevarsi come nella prassi spesso il legislatore usi in modo inesatto i termini tecnici a cui ricorre. Si è già ricordata nel precedente capitolo

---

[68] V., *ex multibus*, la l.r. Molise 10 febbraio 2014, n.4, il cui titolo è "Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2012, n. 19. Reviviscenza della legge regionale 19 aprile 1985, n. 10". All'art. 1 di tale legge è previsto quanto segue:

«1. La legge regionale 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma) è abrogata.

2. In conseguenza dell'abrogazione di cui al comma 1 interamente rivive la legge regionale 19 aprile 1985, n. 10 (Contributi a favore delle associazioni combattentistiche e d'arma)».

la fortuna dell'infelice espressione «sono e restano abrogate»[69], che dimostra come gli stessi organi legislativi da un lato cerchino di assicurare la certezza del diritto e dall'altro lato non siano però in grado di stabilire puntualmente quali siano le norme vigenti in un dato momento – o, ancor peggio, come gli stessi si disinteressino del problema, che finisce inevitabilmente col gravare sugli interpreti. Come rilevato in dottrina, tale formula sembra indurre «a considerare necessaria l'espressa dichiarazione circa la persistenza dell'effetto abrogativo e perciò a ritenere, in sua mancanza, la riviviscenza di norme precedentemente abrogate»[70], così smentendo proprio quelle indicazioni contenute nelle citate circolari sulla redazione dei testi normativi.

3. *L'orientamento della Corte costituzionale: reviviscenza ammessa in caso di mera abrogazione di norma meramente abrogatrice*

La Corte costituzionale ha affrontato il tema della reviviscenza soprattutto con riferimento alle conseguenze della sentenza di illegittimità costituzionale e, più di recente, in relazione al referendum abrogativo.

Sembra poco probabile, in effetti, che la questione della reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice possa essere oggetto principale di una pronuncia della Corte costituzionale, salvo che il giudizio di legittimità verta proprio su una norma ripristinata per via interpretativa a seguito dell'abrogazione della sua norma abrogatrice – ipotesi che, ad oggi, non si è ancora verificata.

Nella già ricordata sentenza n. 13 del 2012, tuttavia, la Corte ha delineato in modo ampio un quadro generale circa la reviviscenza, dunque anche con riferimento alla ipotesi ora in discussione.

Si può dire che la Corte abbia recepito l'orientamento maggioritario, che considera non ammessa la reviviscenza in via generale, limitando l'unico caso possibile all'ipotesi di mera abrogazione di norma meramente abrogatrice.

La Corte non fa riferimento alle disposizioni che regolano l'abrogazione presenti nelle Disposizioni sulla legge in generale, ma, curiosamente, cita le circolari sulla redazione dei testi legislativi già ricordate nel precedente paragrafo, atti che come visto non possono essere nemmeno latamente un parametro per tale questione; piuttosto, la Corte costituzionale propone un ragionamento di natura generale, secondo cui deve escludersi la visione dell'ordinamento come "stratificato", ovvero composto da "strati" di norme che si sono succedute nel tempo le quali, «pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre

---

[69] Per l'uso di tale locuzione nella legislazione statale e regionale si rinvia alla nota n. 95 del capitolo I.

[70] Così L. GENINATTI SATÈ, *Incertezze conseguenti ad alcune forme di abrogazione espressa*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il Libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012, p. 56.

pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione (…) 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»[71].

L'orientamento è mitigato dalla previsione di un'eccezione nell'ipotesi di abrogazione di norme abrogatrici, costituita dal «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»[72]. Questo passaggio della sentenza richiama quasi letteralmente autorevole, ma non recente, dottrina[73]; si tratta di una citazione che si può definire come "adesiva", modalità a cui talvolta la Corte costituzionale ricorre quando è chiamata a dirimere questioni che sono state ampiamente dibattute[74] – quale in effetti è stata quella della reviviscenza.

La Corte in questo modo fa proprio l'orientamento che ammette eccezionalmente la reviviscenza quando essa sia desumibile da una volontà certa e indiscutibile del legislatore, come nel caso paradigmatico di doppia mera abrogazione[75].

Si tratta di una visione esplicitamente orientata alla tutela della certezza del diritto, in cui possono essere ammesse soltanto le ipotesi in cui il ripristino sia inequivocabile in quanto ascrivibile ad un *quid pluris*, cioè ad una volontà del legislatore che, pur inespressa, è chiaramente desumibile dalla vicenda abrogativa.

Le molteplici critiche a tale sentenza riguardano per lo più l'esclusione della reviviscenza a seguito di referendum (era questa, infatti, la questione che la Corte era chiamata a decidere) e, pertanto, saranno esposte oltre. Tuttavia, si può qui proporre qualche precisazione.

Con riferimento all'abrogazione di norma abrogatrice, la Corte giunge a una

---

[71] Così Corte cost., 24 gennaio 2012, n. 13, punto n. 5.2. del considerato in diritto.

[72] *Ivi*, punto 5.3. del considerato in diritto. L'altra eccezione riguarda l'illegittimità di norma abrogatrice, per la quale si rinvia al capitolo V.

[73] Come già illustrato nel paragrafo 1.2, secondo Pugliatti la disposizione abrogatrice di disposizione a sua volta abrogatrice esprime una norma la quale «assume, *per relationem*, il contenuto normativo della norma legale precedentemente abrogata»: così S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 153.

[74] Cfr. A. CARDONE, *I riferimenti impliciti alla dottrina nelle decisioni della Corte italiana*, in P. Passaglia (a cura di), *I rapporti tra la giurisdizione costituzionale e la dottrina. Les rapports entre la juridiction constitutionelle et la doctrine*, Napoli, 2015, p. 320.

[75] A seguito della presa di posizione della Corte costituzionale, sembra che tale orientamento si stia affermando anche nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa; cfr., ad es., Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2013, n. 2668.

conclusione condivisibile, ma le brevi argomentazioni poste a sostegno di tale orientamento si possono prestare a qualche fraintendimento.

Non sembra del tutto corretto rifiutare radicalmente l'immagine di un ordinamento "stratificato". La stessa giurisprudenza costituzionale e, oggi, l'unanime dottrina ritengono da tempo che le norme abrogate continuino a far parte dell'ordinamento, essendo limitate soltanto quanto alla propria efficacia e non invece espulse o "uccise" [76]. È stato efficacemente notato che, infatti, la ricostruzione proposta dalla Corte sembra in contrasto con quella ormai generalmente accettata per cui nell'ordinamento vi è «la necessaria compresenza di disposizione abrogante e disposizione abrogata» [77], differenziate non sul piano dell'esistenza, ma soltanto su quello del rispettivo ambito di efficacia.

Piuttosto, sarebbe stato forse più efficace affermare, volendo restare nella medesima metafora, che l'ordinamento si compone di strati, ma l'apposizione di una norma abrogatrice costituisce tendenzialmente sempre un ulteriore strato, sulla scorta dell'insegnamento classico per cui anche la mera abrogazione non è mai davvero un atto di pura "eliminazione", ma un «disporre diversamente» [78].

In altri termini, si sarebbe potuto affermare che, essendo l'abrogazione una limitazione di efficacia valevole solo *pro futuro*, in via generale anche l'abrogazione di norma abrogatrice consiste nella limitazione e non nella revoca di quest'ultima, motivo per cui l'effetto abrogativo da essa disposto nel passato non è rimesso in discussione; in tale contesto, l'eccezione della doppia mera abrogazione si spiega, come proposto dalla Corte, quale particolare modalità di normazione per rinvio, sostenuta da una nuova e attuale volontà del legislatore che, pur inespressa e dunque solo desunta, risulta comunque certa.

Infine, non sembra del tutto convincente la netta separazione che la Corte opera fra le ipotesi di mera abrogazione di disposizione meramente abrogatrice e mera abrogazione di disposizione meramente "modificatrice" – cioè di una disposizione il cui unico oggetto consiste nel modificare il testo di disposizioni previgenti; sul punto si tornerà oltre [79].

4. *Due casi particolari*

Nella prassi la questione della reviviscenza per interventi normativi successivi si è posta in termini ancora più problematici di quanto ipotizzato in dottrina.

---

[76] Si rinvia al paragrafo 2.3 del capitolo I.

[77] Così G. BARCELLONA, *Votare contro*, cit., p. 35, secondo cui tale argomento della Corte risulta di «evidente debolezza».

[78] L'espressione, come già ricordato, è di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 116. Sull'abrogazione come atto non riducibile a una mera "eliminazione di norme" si rinvia al paragrafo 1.3 del capitolo I.

[79] Sul punto si rinvia al paragrafo 4.2.

Nei diversi orientamenti già illustrati, infatti, si è soliti presupporre una sequenza di successione di norme nel tempo relativamente semplice: una norma A, una norma B che abroga la norma A e infine una diversa norma C che abroga la norma B. In questi termini, il legame di ogni norma con la successiva consiste nell'abrogazione; si tende cioè a non includere nel novero delle ipotesi considerate il caso della sospensione dell'efficacia della norma abrogatrice.

In secondo luogo, si tende a configurare una successione di atti normativi che si pongono, anche da un punto di vista formale, ciascuno come nuova disciplina organica, cioè come centro di imputazione delle norme da essi introdotte: la disposizione che esprime la norma B, se non è meramente abrogatrice ma detta una nuova disciplina positiva, non è normalmente intesa come una disposizione che interviene sul testo di atti normativi previgenti, ma più semplicemente come una disposizione che li abroga e li sostituisce *in toto*. Si rischia così di escludere, nel ragionamento astratto, l'analisi dei casi in cui la disposizione B sia esclusivamente modificatrice: si tratta dell'eventualità, in concreto molto frequente nell'ordinamento, in cui non vi sia l'abrogazione completa della disposizione che esprimeva la norma A, ma essa sia mantenuta in vigore, ancorché modificata nelle sue sequenze testuali.

Entrambe queste ipotesi meritano una riflessione particolare, che può essere esemplificata da due casi effettivamente affrontati dalla prassi giurisprudenziale.

4.1. *La sospensione di norme abrogatrici già vigenti: il caso del testo unico dell'edilizia*

La questione della possibilità di reviviscenza in ragione della sospensione dell'efficacia delle disposizioni abrogatrici si è posta a seguito di una peculiare vicenda normativa, riguardante l'entrata in vigore e la quasi immediata sospensione di efficacia del d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia") [80].

Si tratta di un testo unico "misto", ovvero di un particolare atto normativo comprendente le disposizioni di rango legislative e regolamentari all'uopo raccolte dal Governo in un decreto legislativo e in un regolamento adottati contestualmente [81]. Poiché il testo unico è stato adottato in ragione di una delega legi-

---

[80] Su tale vicenda v. M. CATERINI, *Reviviscenza normativa e legalità penale. Il caso del testo unico dell'edilizia*, in *Critica del Diritto*, 2003, p. 185 ss.; G. CASU, *Il rinvio dell'entrata in vigore del Testo unico sull'edilizia*, in *Notariato*, 2002, fasc. 3, p. 333 ss.; M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 692 ss.; L. DEGLI INNOCENTI, D. COLUCCI, *L'entrata in vigore del testo unico dell'edilizia*, in *Cass. pen.,* 2003, p. 2508 ss.; ID., *Ancora giurisprudenza in materia di entrata in vigore del testo unico dell'edilizia*, *ivi*, p. 3231 ss.

[81] Il testo unico dell'edilizia fu adottato secondo il procedimento previsto dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 e successive modifiche, ai fini di riordino normativo. I testi unici "misti" erano «costituiti, in realtà, da tre atti normativi, caratterizzati dalla medesima data e ciascuno da un numero

slativa, esso non può essere considerato una mera fonte di cognizione, ma consiste in un atto produttivo di norme [82] – benché, per la maggior parte, frutto di coordinamento di disposizioni previgenti. L'art. 138 del testo unico stabiliva l'entrata in vigore dello stesso il primo gennaio 2002; esso prevedeva l'abrogazione espressa delle maggior parte delle previgenti disposizioni legislative e regolamentari sulla materia edilizia, accompagnata dall'apposizione di una nuova disciplina complessiva in sostanziale (ma non totale) continuità con la precedente, finalmente giunta a una sistematizzazione unitaria [83].

Il 10 gennaio 2002, ovvero solo dopo nove giorni di vigenza del testo unico, entrò in vigore la legge 31 dicembre 2001, n. 463 che convertiva il d.l. 23 novembre 2001, n. 411: l'art. 5 *bis*, inserito al testo del decreto in sede di conversione, disponeva la proroga del termine di entrata in vigore del testo unico sull'edilizia al 30 giugno 2002 [84].

La disposizione che prevedeva tale proroga era stata votata dal Parlamento in un momento anteriore al primo gennaio 2002, ma rileva la circostanza che essa sia entrata in vigore il 10 gennaio 2002: dunque, quando ormai il testo unico

---

immediatamente progressivo: un decreto legislativo, contenente le sole disposizioni legislative; un d.P.R. denominato "regolamento", contenente le sole disposizioni secondarie; e un altro d.P.R., contenente il vero e proprio testo unico "misto"»: così N. LUPO, *Un nuovo tipo di atto-fonte: i testi unici "misti"*, in *Quad. cost.*, 3, 2001, p. 618. Nel caso del testo unico dell'edilizia il decreto legislativo e il regolamento erano rispettivamente il d.lgs. n. 378 e il d.P.R. n. 379, entrambi del 6 giugno 2001.

[82] In passato era sorto un vivace dibattito sulla natura dei testi unici, che potevano essere emanati in base a delega legislativa, in base a una semplice "autorizzazione" prevista dalla legge o infine in virtù dell'autonomo potere regolamentare del Governo, ovviamente con diversa forza innovativa e diverso valore giuridico a seconda del mezzo utilizzato; sul punto v. per tutti P. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1476 ss.

Il problema sembra oggi superato dai procedimenti previsti dalla legge 8 marzo 1999, n. 50 ("Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998"), ora abrogata e sostituita dalla legge 29 luglio 2003, n. 229 ("Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. – Legge di semplificazione 2001"): in base a tali procedimenti, non è più possibile negare la forza innovativa dei testi unici, che ovviamente implica anche l'idoneità ad abrogare disposizioni legislative previgenti.

[83] Va specificato che anche la sola attività di coordinamento ha carattere innovativo, stante il fatto che «il significato e il valore di ogni norma giuridica variano anche in relazione al sistema normativo in cui essa viene immessa»: così P. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, cit., p. 1479.

[84] Sulle ragioni di tale proroga, derivanti in sintesi dalla necessità di coordinare il testo unico con alcune modifiche normative che si erano nel frattempo verificate, v. M. CATERINI, *Reviviscenza normativa e legalità penale*, cit., p. 187, il quale fra l'altro evidenzia come il differimento dell'entrata in vigore fosse riferito solo al testo unico e non al d.lgs. n. 378 e al d.P.R. n. 379, cioè ai testi contenenti le norme rispettivamente legislative e regolamentari destinate a confluire nel testo unico, ma la circostanza non sembra avere peso decisivo: come nota lo stesso autore, il particolare assetto del testo unico misto depone a favore della tesi per cui la proroga dello stesso implica anche quella del decreto legislativo e del regolamento che esso presuppone (p. 206, *sub* nota 27).

dell'edilizia era già vigente e – si noti – costituiva pertanto l'unica disciplina dell'intera materia.

Poiché l'efficacia di una norma può essere retroattiva, ma non così la sua vigenza [85], il differimento dell'entrata in vigore di un atto già vigente non sembra tecnicamente possibile; pertanto, con qualche forzatura rispetto alla sua formulazione testuale, dottrina e giurisprudenza hanno ritenuto che l'art. 5 *bis* debba essere inteso quale sospensione di efficacia del testo unico (cioè una condizione che presuppone la vigenza delle norme) [86].

Dal 10 gennaio 2002 ci si poteva chiedere, dunque, quale fosse la disciplina applicabile alla materia dell'edilizia, che comprende anche alcune norme penali: stante il differimento dell'entrata in vigore del testo unico, da intendersi quale sua sospensione di efficacia, si poneva l'alternativa fra la reviviscenza delle disposizioni da questo sostituite o la sostanziale assenza di una intera disciplina, privando di regolazione giuridica tutto quel settore. Proprio per la natura di testo unico regolante l'intera materia, infatti, la sua entrata in vigore aveva determinato l'abrogazione di tutte le disposizioni statali previgenti sull'edilizia, salvo quelle di cui era esplicitamente prevista la permanenza in vigore; tutte le disposizioni previgenti non espressamente abrogate o non espressamente fatte salve erano comunque da considerarsi abrogate in via implicita.

Stando all'indirizzo dominante in dottrina e in giurisprudenza, si sarebbe dovuto ritenere che durante la sospensione di efficacia del testo unico non si potesse verificare la reviviscenza delle norme da questo abrogato. Mancava addirittura la stessa abrogazione delle norme abrogatrici, che in realtà erano soltanto sospese per un periodo limitato; l'art. 5 *bis* non disponeva nulla riguardo alla ripresa o alla prosecuzione di vigore della disciplina previgente, che pertanto si sarebbe dovuta continuare a considerare abrogata.

Tuttavia, nel caso di specie era evidente come il legislatore (inteso quale soggetto storico) non avesse alcuna intenzione di creare un vuoto normativo. Nel momento in cui la disposizione che prevedeva il differimento del testo unico fu adottata dalle Camere, infatti, esso non era ancora in vigore; su questo rilievo si potrebbe ipotizzare che l'intenzione del legislatore non potesse essere intesa nel senso di lasciare l'ambito dell'edilizia sguarnito da ogni regolamentazione normativa statale.

Deve essere segnalato che, però, il legislatore omise completamente di chiari-

---

[85] V. il paragrafo 2.4 del capitolo I.

[86] In questo senso M. CATERINI, *Reviviscenza normativa e legalità penale*, cit., p. 197; D. PALOMBELLA, *La "proroga" del DPR 380/01 – "T.U. dell'edilizia". L'amnistia dei reati edilizi*, in *www.altalex.com*. *Contra* G. CASU, *Il rinvio dell'entrata in vigore del Testo unico sull'edilizia*, cit., p. 336, secondo cui la proroga avrebbe invece inciso sull'entrata in vigore del testo unico. Cfr. Cass. pen., sez. III, 23 gennaio 2002, n. 8556, secondo cui vi è stato "differimento" dell'entrata in vigore del testo unico; Cass. pen., sez. III, 20 settembre 2002, invece, propende per la sospensione di efficacia, orientamento poi seguito dalla prevalente giurisprudenza.

ficare la propria intenzione, tanto che dispose ulteriori proroghe della "entrata in vigore" del testo unico non solo senza approvare alcuna norma di interpretazione autentica (che, nel caso in esame, sarebbe stata certamente risolutiva), ma anche senza ritenere di dover correggere tale espressione inesatta ricorrendo a una più corretta "sospensione di efficacia" o altra equivalente [87].

Posta di fronte alla questione, la giurisprudenza ha presentato iniziali oscillazioni.

Una prima soluzione, conforme alle premesse generalmente accettate che negano l'ipotesi di reviviscenza, giungeva alla drastica conseguenza di reputare la materia edilizia sostanzialmente priva di regolamentazione di origine statale: infatti, si affermava, «la disposizione (art. 5 *bis*) che ha differito successivamente, a partire dal 9 gennaio 2002, l'efficacia del testo unico, non ha stabilito, però, nulla a proposito della disciplina da applicare fino al raggiungimento della data "prorogata", né ha in nessun modo ripristinato l'efficacia della normativa nel frattempo abrogata, comunque si voglia chiamare l'operazione non portata a termine (reviviscenza, ripristino di operatività od altro)» [88]. Si tratta della soluzione che meglio tutela la certezza del diritto, stante il fatto che l'abrogazione si era oggettivamente perfezionata e che non si assisteva all'ipotesi, su cui come visto c'è maggiore convergenza, di abrogazione espressa di norma meramente abrogatrice.

Tuttavia è prevalso l'orientamento opposto che, muovendo forse implicitamente dal rifiuto di considerare possibile l'assenza di una disciplina statale sulla materia dell'edilizia, ha invece considerato che nel periodo di sospensione di efficacia del testo unico fossero nuovamente vigenti le disposizioni già abrogate dallo stesso. È stata così riconosciuta una reviviscenza in senso proprio, tanto che con riferimento alle norme penali ha assunto rilievo ai sensi dell'art. 2 cod. pen. la successione avvenuta nei primi giorni del 2002, in cui è stato brevemente vigente il testo unico: a tutte le condotte penalmente rilevanti poste in essere prima della sospensione di efficacia del testo unico dell'edilizia furono pertanto considerate applicabili le norme da questo previste, ovviamente se più favorevoli di quelle vigenti all'epoca della commissione degli illeciti [89].

---

[87] La posticipazione della "entrata in vigore" del testo unico è stata successivamente spostata al primo gennaio 2003 (come disposto dal d.l. 20 giugno 2002, n. 122) e ancora al 30 giugno 2003 (come disposto dalla legge 1 agosto 2002, n. 185, che ha convertito con modificazioni tale decreto legge).

[88] Così Trib Ivrea, sent. 3 luglio 2002, n. 462, con riferimento al reato originariamente previsto dall'art. 20 della legge n. 47 del 1985; dunque, pur riconoscendo «la assenza della intenzione del legislatore, nel disporre la proroga, di rendere non punibili le fattispecie previste dall'art. 20 della legge n. 47 del 1985, appare inevitabile l'applicazione nel caso di specie dell'art. 2, comma 2, c.p., con la conseguenza che deve essere pronunciata sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato».

[89] Cfr. *ex pluribus* Cass. pen., sez. III, 23 gennaio 2002, n. 8556; sent. 28 gennaio 2003, dep. 6

Le motivazioni dell'orientamento maggioritario sulla questione del testo unico dell'edilizia, idonee a mettere in crisi la concezione della reviviscenza fino ad allora comunemente intesa, sono le seguenti.

Fra la disciplina previgente e quella prevista dal testo unico sussiste un «nesso di inscindibilità» il quale «fa sì che l'abrogazione della prima e la introduzione della seconda vadano necessariamente di pari passo, sicché se si pone la *abrogatio* si pone anche la nuova *rogatio*, e se si sospende la prima resta sospesa anche la seconda», determinando così la reviviscenza [90].

A tal proposito, si può notare che effettivamente, nonostante vi fossero caratteri innovativi anche al di là del mero riordino e coordinamento normativo, il testo unico si poneva comunque in stretta continuità con la disciplina previgente, circostanza che potrebbe far ritenere che le abrogazioni da esso disposte fossero strettamente connesse alla permanenza di una espressa disciplina [91]. Tale rilievo non sembra in realtà particolarmente decisivo, perché è molto frequente che un nuovo atto normativo preveda sia l'abrogazione espressa di atti o disposizioni previgenti, sia l'entrata in vigore di una disciplina che può essere, a seconda dei casi, testualmente identica o invece diversa da quella previgente; ricondurre a tale circostanza un effetto peculiare in termini di stabilità dell'effetto abrogativo significherebbe, di fatto, riconoscere la possibilità di reviviscenza in misura amplissima e costringerebbe il legislatore a specificare la sua eventuale volontà di *non* ripristinare una disposizione abrogata ogniqualvolta egli proceda ad abrogare disposizioni abrogatrici che avevano posto una qualche disciplina riproduttiva o sostitutiva di previgenti disposizioni.

Una seconda considerazione, strettamente connessa a quella ora esposta, investe la peculiare natura dei testi unici nel panorama delle fonti del diritto [92].

---

marzo 2003, n. 10274; sent. 15 marzo 2002, n. 19378; sent. 28 gennaio 2003, n. 152; sent. 21 marzo 2003, dep. 20 maggio 2003, n. 22058; sent. 18 dicembre 2003, dep. 10 febbraio 2004, n. 5206; sent. 21 ottobre 2004, dep. 7 dicembre 2004, n. 47437; sent. 10 novembre 2010, dep. 1 dicembre 2010, n. 42486.

[90] Così Cass. pen., sez. III, sent. 28 gennaio 2003, dep. 6 marzo 2003, n. 10274.

[91] In questo senso cfr. anche Trib. Rovereto, 26 settembre 2006, n. 214, secondo cui «la volontà di creare diritto nuovo o di abrogare il diritto preesistente è subordinata e condizionata al fatto che una nuova disciplina prenda effettivamente il posto della pluralità di testi precedenti abrogati».

[92] Il punto è stato dibattuto in dottrina, anche con specifico riferimento alla reviviscenza. Se il testo unico è adottato con atto di rango primario, l'eventuale mancanza di innovazione sostanziale della disciplina non è una circostanza idonea per poter considerare tale atto una mera fonte di cognizione o comunque un atto che rimane in qualche modo connesso alle disposizioni previgenti. In realtà, anche in ipotesi di identica formulazione testuale rispetto alla disciplina previgente, «nessuna proposizione può essere considerata meramente ripetitiva, giacché apporta sempre un *quid novi*»: così P. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, cit., p. 1498, secondo cui il testo unico adottato con atto di rango primario deve essere assimilato a una legge abrogatrice per regolamentazione dell'intera materia. In senso adesivo v. A. FRANCO., *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 119 ss.;

Nonostante ad essi vada ormai pacificamente riconosciuta forza di legge, «non si deve mai dimenticare il rapporto genetico e anche funzionale che stringe le disposizioni del testo unico con quelle precedenti che in questo sono raccolte. (…) Ne consegue che ove il nuovo diritto incorporato nel testo unico sia per qualche ragione abrogato, ovvero la sua efficacia sia temporalmente sospesa o differita, rivive definitivamente o temporalmente il vecchio diritto disperso nei testi precedenti, a meno che la norma produttiva dell'abrogazione o della sospensione dell'efficacia non escluda espressamente questa conseguenza. (…) Si noti che in questo caso non si tratta (…) di sposare la teoria generale, criticata con argomenti teorici e pratici, eppure sostenuta da insigni autori, secondo cui la abrogazione di una norma abrogatrice fa rivivere la norma abrogata. Si tratta invece, in un settore speciale delle fonti di produzione del diritto, di trarre le conseguenze logiche e sistematiche della particolare natura innovativa dei testi unici, in ragione della quale se il nuovo diritto del testo unico viene meno o è sospeso, rivive il diritto anteriore da esso sostituito» [93].

Eppure, tale ragionamento non sembra irresistibile. Vero è che il testo unico presenta i caratteri di unificazione e coordinamento della disciplina precedente e che la sua emanazione si giustifica appunto quale intenzione di dare organicità a un sistema già regolato, ma disciplinato in plurimi atti, al fine di agevolare la facile conoscibilità del diritto. Tuttavia, non sembra corretto trarre da ciò una peculiare dinamica diversa da quella che vi sarebbe se, ad esempio, una nuova legge disciplinasse complessivamente un settore precedentemente regolato da più atti legislativi e in continuità sostanziale con quanto previsto da questi. In tale ultima ipotesi, la mera abrogazione della legge per così dire compilativa si aprirebbe a quella pluralità di opzioni interpretative illustrate nei paragrafi precedenti, restando oggettivamente dubbio quale sia l'intento pratico del legislatore (se ripristinare le disposizioni precedenti o se invece limarsi a lasciare un vuoto); le conseguenze, come visto, variano a seconda delle concezioni presupposte del fenomeno abrogativo o della ricostruzione della volontà del legislatore, ma sono valevoli in linea generale.

Non si vede perché ritenere che un testo unico, successivamente alla sua entrata in vigore, debba invece sottostare a un regime diverso, per cui si assisterebbe a un legame costante nel tempo fra la sua vigenza e le abrogazioni da esso disposte. La natura compilativa del testo unico si riferisce infatti al suo momento genetico e ai vincoli che il Governo deve rispettare nel procedere alla compilazione; non appare corretto ritenere che, successivamente al momento in cui il testo unico è validamente inserito nell'ordinamento, tale aspetto possa condizionare gli effetti ordinamentali delle sue vicende in modo difforme da quanto previsto per gli altri atti normativi.

---

contra F. MODUGNO, *Osservazioni sulla reviviscenza di disposizioni legislative sostituite dal testo unico dichiarato incostituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1943 ss.

[93] Così ancora Cass. pen., sez. III, sent. 28 gennaio 2003, dep. 6 marzo 2003, n. 10274.

Vero è che il ragionamento proposto dalla Cassazione è riferibile all'ipotesi del completo venir meno del testo unico, e non di sue singole parti; tuttavia, si ribadisce, non sembra che la vicenda possa essere trattata secondo canoni specifici ritagliati sulla particolare natura del testo unico come atto normativo tendenzialmente compilativo. La stessa dottrina che in anni passati aveva sostenuto la natura dei testi unici quali atti aventi forza di legge giungeva a sottoporli, ai fini della reviviscenza, agli stessi principi e alle stesse regole validi in generali per ogni atto legislativo [94].

Infine, l'orientamento ora in discussione fa riferimento alla volontà del legislatore. Il testo unico sarebbe dovuto entrare in vigore il 1 gennaio 2002, come in effetti si verificò. La proroga di tale entrata in vigore fu definitivamente approvata dal Parlamento il 31 dicembre 2001, ovvero soltanto il giorno precedente; è evidente che, se tale proroga fosse entrata in vigore quello stesso giorno, non vi sarebbe stato nessun dubbio sulla permanenza in vigore della disciplina previgente. In questo senso, è possibile ricostruire la volontà del legislatore nel senso di posticipare l'inizio della vigenza del testo unico lasciando al contempo vigente la disciplina che questo doveva sostituire, senza così determinare alcuna lacuna nel diritto positivo. La causa della posticipazione della pubblicazione della legge contenente la previsione della proroga al successivo 9 gennaio sarebbe dovuta, sempre secondo la Cassazione, soltanto a un «ritardo burocratico» [95], anche se può essere notato che i tempi della pubblicazione degli atti normativi sono in realtà decisi dal Governo, mediante il ministro della Giustizia [96]. Peraltro, quello di dieci giorni non appare un lasso di tempo diverso dal consueto, salvo ritenere che sia normale che una legge sia pubblicata il giorno stesso della sua promulgazione – il che sembra davvero poco realistico.

In conclusione, con riferimento a tale intricato avvicendamento normativo si è consolidato l'orientamento secondo cui le disposizioni pregresse al testo unico si continuano ad applicare sino alla fine della sua sospensione di efficacia, «poiché il legislatore ha previsto un effetto ripristinatorio della precedente normativa attraverso il fenomeno della reviviscenza, stante la "proroga" disposta dall'art. 5 *bis*» [97].

In effetti, da un punto di vista storico, la volontà del legislatore abrogatore non era certamene quella di privare tale settore di disciplina: come il differimento dell'entrata in vigore, dal punto di vista del testo unico, deve essere inteso

---

[94] Cfr. P. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, cit., p. 1502, in relazione in verità alla declaratoria di illegittimità costituzionale dei testi unici, ma il ragionamento sembra estendibile a tutte le ipotesi di reviviscenza (ovviamente ove riconosciuta a livello generale).

[95] Cfr. ancora Cass. pen., sez. III, sent. 28 gennaio 2003, dep. 6 marzo 2003, n. 10274.

[96] Cfr. P. BONETTI, *Art. 73*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1422.

[97] Così Cass. pen., sez. III, 21 marzo 2003, dep. 20 maggio 2003, n. 22058.

quale sospensione di efficacia, così allora si potrebbe affermare che esso implicitamente restituisca piena efficacia al *corpus* legislativo previgente per tutto l'arco di tale sospensione.

È forse questo l'argomento più convincente, che però si scontra col dato formale dell'assenza di una effettiva volontà espressa in tal senso; tale aspetto di oggettiva incertezza non può essere trascurato, tanto che non stupisce il fatto che alcuni giudici abbiano ricostruito la vicenda in modo diametralmente opposto. Sarebbe stato meno problematico ricostruire la vicenda in termini non di reviviscenza delle norme abrogate, ma nella loro proroga di tali atti normativi in ragione del *differimento* (e non della sospensione) dell'efficacia del testo unico dell'edilizia [98].

In verità, tale giurisprudenza sembra soprattutto mossa da *horror vacui*, volendo evitare che si crei nell'ordinamento una vasta area di indifferenza giuridica rispetto alla materia edilizia [99]; ma, a tutta evidenza, in contrasto con le esigenze di certezza del diritto.

4.2. *Le vicende delle disposizioni "modificatrici": il caso delle modifiche alla legge 15 gennaio 1992, n. 21*

Una diversa e più recente vicenda, pur riguardando sempre l'ipotesi di sospensione di efficacia – e non di abrogazione – di una disposizione abrogatrice, si segnala soprattutto perché pone la questione della reviviscenza in relazione a disposizioni "modificatrici".

Il caso, dal punto di vista applicativo, si è sviluppato in relazione alla contestata compatibilità del servizio offerto dal gruppo *Uber* con la normativa sui servizi di trasporto locale non di linea di persone [100].

La legge 15 gennaio 1992, n. 21 ("*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*") ha dettato una disciplina generale della materia.

Il 29 febbraio 2009 è entrato in vigore l'art. 29, comma 1 *quater* del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 [101]: la disposizione prevede una serie di modifiche alla legge quadro del 1992, precisando e ampliando gli obblighi degli esercenti del

---

[98] Cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 695, che ritiene preferibile la ricostruzione proposta da Cass. pen., sez. III, 23 gennaio 2002, n. 8556 (per l'appunto differimento, e non sospensione, del testo unico dell'edilizia).

[99] Cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 697.

[100] Il gruppo *Uber* offre un servizio di trasporto con conducente a cui l'utente può accedere tramite *app* da *smartphone* o altro dispositivo idoneo. Per un inquadramento generale dei profili problematici relativi a tale servizio v. E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber. La* sharing economy *nel confronto tra* common law *e* civil law, Milano, 2016.

[101] Il comma I *quater* è stato inserito in sede di conversione dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

servizio di noleggio con conducente – a cui è riferibile anche il servizio di trasporto offerto da *Uber*[102]. Si tratta dunque di una disposizione che è possibile definire modificatrice, cioè che nello stesso tempo abroga disposizioni precedenti e introduce al loro posto, nella stessa sede formale, nuove disposizioni[103].

L'efficacia della disposizione che introduce tali modifiche è stata però sospesa poco più di un mese dopo, il 12 aprile 2009, al fine di consentire una ridefinizione complessiva della disciplina[104]; il termine della sospensione è stato poi prorogato fino al 31 marzo 2010[105]. Non si trattò dunque, dal punto di vista strettamente tecnico, di una posticipazione dell'entrata in vigore, poiché l'art. 29, comma 1 *quater* era già vigente.

Il legislatore non scelse di disporre la sospensione di efficacia delle disposizioni della legge quadro come modificate dal successivo intervento normativo del 2009; se avesse seguito questa strada, sarebbe stato difficile riconoscere il ripristino delle disposizioni nel testo precedente, poiché l'intervento normativo si sarebbe potuto giustificare quale esclusiva volontà di sospendere delle disposizioni nel loro testo vigente.

Il Parlamento decise di sospendere l'efficacia della disposizione modificatrice stessa (cioè l'art. 29, comma 1 *quater*), senza chiarire quali fossero le conseguenze concrete sul testo della legge quadro, cioè non specificando se dovessero o meno ritenersi nuovamente vigenti le disposizioni oggetto di modifica nel loro testo originario[106]. La sospensione, in altre parole, riguardava il "mezzo" attra-

---

[102] L'art. 29, comma 1 *quater* del d.l. 207/2008 dispone la sostituzione integrale dell'art. 3, dell'art. 8, comma 3 e dell'art. 11, commi 3 e 4 della legge quadro del 1992, nonché l'introduzione degli art. 5 *bis* e 11 *bis*.

[103] V. Tribunale Roma, sez. IX, ord. 26 maggio 2017, secondo cui «sotto il profilo concettuale, l'art. 29, comma 1 – *quater*, d.l. n. 207/08, prevedendo la sostituzione integrale di commi e articoli di legge preesistenti, implica il duplice effetto dell'abrogazione di tali disposizioni normative (per l'esattezza, artt. 3, 8, comma 3, e art. 11, commi 3 e 4), e, al tempo stesso, dell'introduzione nell'ordinamento giuridico di nuove disposizioni, inserite in luogo di quelle soppresse e nella medesima sede originariamente destinata a queste ultime». Sul duplice effetto abrogativo e innovativo delle disposizioni modificatrici v. il paragrafo 2.1 del capitolo I.

[104] La sospensione di efficacia è stata disposta dall'art. 7 *bis* del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, che nella sua formulazione originaria così recitava: «nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni e agli enti locali, l'efficacia dell'articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30 giugno 2009».

[105] L'art. 23, comma 2, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 ha prorogato il termine fino al 31 dicembre 2009; l'art. 5, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25 ha prorogato ulteriormente il termine fino al 31 marzo 2010.

[106] L'art. 7 *bis* del d.l. n. 5 del 2009, infatti, dispose la sospensione di efficacia dell'art. 29,

verso cui le modifiche erano state effettuate e non il "risultato", ovvero le disposizioni modificate [107].

Le successive vicende normative hanno ulteriormente complicato la ricostruzione dell'assetto normativo. Il 31 marzo è spirato il termine della sospensione di efficacia dell'art. 29, comma 1 *quater*. Pochi giorni prima era però entrato in vigore il d.l. 25 marzo 2010, n. 40, che all'art. 2, comma 3 stabiliva – sempre per le stesse finalità per le quali era stata disposta la proroga dell'efficacia delle modifiche del 2009 – che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto legge sarebbero state adottate, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, disposizioni attuative della disciplina legislativa della legge quadro [108]. Il termine per l'adozione delle norme attuative è stato prorogato numerose volte, fino a essere fissato per il 31 dicembre 2016 [109].

Successivamente al 31 marzo 2010 si è così creata una situazione di incertezza relativa all'effettiva operatività delle norme introdotte dalla novella del 2009. Alcuni giudici hanno ritenuto che esse fossero ormai vigenti nonostante non fossero state emanate le "urgenti disposizioni attuative" – della cui dichiarata urgenza, vista la continua posticipazione della proroga per più di sei anni, è lecito dubitare. Si è ritenuto infatti che la previsione di norme attuative adottate con decreto ministeriale non implicasse, neppure indirettamente, un effetto sull'efficacia della disposizione modificatrice del 2009: mentre le disposizioni che, nel corso del 2009, avevano stabilito la proroga si riferivano esclusivamente all'art. 29, comma 1 *quater* del d.l. n. 207/2008, le disposizioni che avevano previsto la proroga a partire dal 2010 si riferivano soltanto alle norme attuative, senza

---

comma 1 *quater* del d.l. n. 207 del 2008 e non, invece, delle disposizioni modificate e di quelle aggiunte della legge n. 21 del 1992.

[107] In questo si può notare un profilo di diversità rispetto al caso della sospensione di efficacia del testo unico dell'edilizia: tale sospensione riguardava infatti un intero *corpus* normativo che, fra le altre cose, prevedeva abrogazioni, non invece – come nel caso ora in esame – una sola disposizione esclusivamente modificatrice. Sul punto si tornerà oltre.

[108] L'art. 2, comma 3 del d.l. 25 marzo 2010 stabiliva, nel testo originario, quanto segue: «ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia».

[109] Tale proroga è stata stabilita dall'art. 7, comma 5 del d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21. Il termine è poi stato nuovamente prorogato, come si vedrà *infra*.

indicare che l'efficacia delle modificazioni legislative fosse subordinata alla loro adozione [110].

Altri giudici hanno però ritenuto che, al contrario, le modifiche alla legge quadro del 1992 non dovessero considerarsi ancora vigenti in assenza delle norme di attuazione [111]; questo orientamento sembra però trascurare la circostanza che le modifiche fossero già entrate in vigore – benché per un breve periodo – fra il 29 febbraio e l'11 aprile del 2009 e che dunque non dovessero nuovamente entrare in vigore, ma più semplicemente riprendere a esplicare la loro efficacia alla fine della sospensione.

Il legislatore ha infine tentato di chiarire la questione in occasione dell'ennesima proroga del termine per adottare le norme attuative con decreto ministeriale. L'art. 9, comma 3 del d.l. 20 dicembre 2016, n. 244 si limitava, nella sua formulazione iniziale, a posticipare tale termine al 31 dicembre 2017. In sede di conversione in legge è stato aggiunto il seguente inciso: «conseguentemente, la sospensione dell'efficacia disposta dall'articolo 7-*bis*, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017» [112].

Il legislatore, pertanto, ha fornito un'interpretazione del termine per adottare le norme attuative, intendendo che con esso coincide anche il termine di sospensione dell'efficacia delle modifiche legislative disposte nel 2009: in assenza delle norme attuative deve perciò considerarsi sospeso nell'efficacia l'art. 29, comma 1 *quater* del d.l. n. 207/2008, cioè la disposizione modificatrice della legge quadro.

Questa complessa vicenda normativa conferma che le modalità spesso frene-

---

[110] «Mentre con il d.l. n. 5 del 2009, art. 7-*bis* veniva disposta la sospensione dell'efficacia del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, art. 29, comma 1-*quater*, con il d.l. n. 40 del 2010, art. 2, comma 3, non viene presa in considerazione la detta efficacia, ma viene posto unicamente un nuovo termine per l'adozione di un decreto ministeriale volto a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia, senza alcuna rinnovata sospensione della efficacia delle disposizioni di cui al d.l. n. 207 del 2008. Né potrebbe ritenersi che il mero rinvio ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ancorché previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, possa avere l'effetto di impedire l'efficacia di una disciplina inserita nella legge quadro per il trasporto, dotata, peraltro, di una idoneità prescrittiva del tutto indubbia»: così Cass. Civ., sez. II, sent. 19 maggio 2017, n. 12679, punto 4.5 del considerato in diritto. In senso conforme T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, Sent., sent. 13 ottobre 2015, n. 11635, n. 11636 e n. 11637; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, sent. 4 settembre 2012, n. 7516; Giudice di pace Milano, Sez. III, sent., 20 febbraio 2017. A favore della vigenza delle disposizioni nel testo novellato v. anche Cons. Stato, sez. V, sent. 22 gennaio 2015, n. 261.

[111] T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, sent. 9 aprile 2013 n. 1898 e 8 aprile 2013, n. 1857, secondo cui «il testo "novellato" dell'art. 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21» doveva essere considerato «non (ancora) in vigore». V. anche Giudice di pace, Milano, Sez. III, sent. 18 maggio 2016.

[112] Il comma è stato modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2017, n. 19.

tiche e contraddittorie di redazione dei testi normativi sono uno dei principali fattori che contribuiscono alla crisi della certezza del diritto in Italia o, peggio, alla condizione di perdurante incertezza del diritto in cui si trovano i cittadini italiani: il legislatore, infatti, da un lato adotta riforme, ma dall'altro ne posticipa l'entrata in vigore o comunque l'efficacia, senza indicare in modo inequivoco quale sia la disciplina da considerarsi vigente nel periodo transitorio. Soltanto con l'undicesima proroga, dopo ben sette anni dalla prima, il Parlamento ha sentito la necessità di chiarire qual è la sorte delle modifiche legislative approvate nel 2009, senza nemmeno riuscire a eliminare ogni dubbio interpretativo, come si vedrà subito.

Posto che una disposizione di rango legislativo nel 2017 ha precisato che la novella del 2009 deve ancora considerarsi sospesa nell'efficacia, è lecito interrogarsi su quale sia allora la disciplina applicabile: fino a che non scadrà la sospensione di efficacia della disposizione modificatrice, le disposizioni della legge quadro del 1992 oggetto di modifica potrebbero infatti essere considerate provvisoriamente ripristinate nella loro formulazione originaria, oppure al contrario potrebbero ritenersi più semplicemente sospese. L'alternativa, dunque, è fra l'ipotesi di reviviscenza e l'ipotesi di una sospensione di efficacia che intenzionalmente determina l'assenza di una disciplina positiva.

Due successive pronunce giurisdizionali concernenti le vicende del gruppo *Uber* hanno dato esiti interpretativi radicalmente differenti a tale questione.

Una prima pronuncia del Tribunale di Roma, a seguito di un ricorso *ex* art. 700 cod. proc. civ., ha stabilito – fra le altre cose – che l'inciso introdotto in sede di conversione deve essere inteso come una interpretazione autentica avente effetto retroattivo: «il legislatore, come desumibile dalle espressioni usate – "conseguentemente", "si intende" – ha voluto interpretare, quindi con effetto retroattivo, le norme contenenti le precedenti proroghe riguardante il termine di adozione del decreto ministeriale previsto dal d.l. 25.3.2010, n. 40, nel senso di ritenere differito, con dette proroghe, anche il termine di efficacia [previsto] dall'art. 29, comma 1 quater, del d.l. n. 207 del 2008» [113].

Gli indici testuali richiamati dal giudice consentono in effetti di poter ritenere che tale disposizione consista nell'interpretazione autentica del legislatore. Disposizioni di questo tipo, come noto, creano dubbi concernenti la loro applicazione retroattiva, poiché incidono *ex tunc* sull'interpretazione di disposizioni previgenti. In verità, mentre la dottrina più risalente tendeva a riconoscere la natura dichiarativa dell'interpretazione autentica, oggi prevale invece l'opinione che essa consista in una disposizione che vuole indirizzare o limitare l'interpretazione di una diversa disposizione previgente [114].

---

[113] Così Trib. Roma, sez. IX, ord. 7 aprile 2017.

[114] Cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003, p. 184 s., secondo cui «è di tutta evidenza che, operando su norme mediante disposizioni, il legislatore non fa opera d'interpretazione, bensì di posizione di nuovo

La decisione prosegue specificando che anche qualora non si ritenga che l'inciso introdotto in sede di conversione sia una norma di interpretazione autentica, al fine di non darne un'interpretazione abrogativa esso dovrebbe intendersi «come nuova sospensione dell'efficacia delle modifiche legislative in questione» [115].

Il giudice ha pertanto ritenuto che, successivamente all'entrata in vigore della disposizione introdotta insieme all'ultima proroga, il quadro normativo attualmente vigente consista nella legge n. 21 del 1992 «nella sua formulazione originaria» [116]. Si ha dunque, secondo questa impostazione, una reviviscenza.

Se si ritiene che quella offerta dal legislatore sia una norma di interpretazione autentica, essa allora deve essere intesa come l'obbligo retroattivo di considerare *ex post* la permanenza in vigore ininterrotta della legge quadro nel suo testo originario; l'aspetto ripristinatorio consisterebbe nella circostanza che, prima della norma di interpretazione autentica, tale permanenza in vigore non si sarebbe invece dovuta ritenere.

Se invece si ritiene che la precisazione circa gli effetti della proroga del termine per l'adozione delle norme integrative abbia carattere innovativo, si avrà una reviviscenza non retroattiva: la (nuova) sospensione di efficacia della disposizione modificatrice si tradurrebbe, secondo questo ragionamento, nella rinnovata vigenza delle disposizioni modificate nella loro formulazione primigenia.

Questa pronuncia è stata oggetto di reclamo e in tale sede è stata revocata anche in forza di una diversa ricostruzione della vicenda normativa.

In sede di reclamo, il Tribunale ha fornito infatti una diversa interpretazione della sospensione di efficacia della disposizione modificatrice del 2009 stabilita dall'art. 9, comma 3 del d.l. n. 244 del 2016, sia pure limitatamente al quadro normativo vigente e non affrontando direttamente la questione di quali fossero le norme applicabili fra il 31 marzo 2010 e l'entrata in vigore della disposizione da ultimo richiamata.

---

diritto scritto». *Contra* R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 147 s. Sull'interpretazione autentica, senza pretese di esaustività, v. anche A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Torino, 2001; M. CAVINO, *L'intenzione del legislatore attuale come fondamento del diritto vivente*, in ID. (a cura di), *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, I, Milano, 2009, p. 43 ss.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, «la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica […] non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire "situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo", in ragione di "un dibattito giurisprudenziale irrisolto" (sentenza n. 311 del 2009), o di "ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore" (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale»: così Corte cost., sent. 29 maggio 2013, n. 103.

[115] Così Trib. Roma, Sez. IX, ord. 7 aprile 2017.

[116] *Ibidem*. In senso conforme, anche se con motivazione molto più sintetica, v. T.A.R. Molise, Campobasso, Sez. I, sent. 9 maggio 2017, n. 167.

Il percorso argomentativo dell'ordinanza dimostra una approfondita conoscenza delle opinioni della dottrina e degli orientamenti della giurisprudenza in tema di reviviscenza e si pone in aderenza all'indirizzo maggioritario, sancito da ultimo dalla Corte costituzionale nella più volte richiamata sentenza n. 13 del 2012. In estrema sintesi, il Tribunale ritiene correttamente che la reviviscenza a seguito di vicende che colpiscono la norma abrogatrice sia un fenomeno eccezionale, «ostandovi la generale non retroattività dell'effetto abrogativo e, dunque, la sua inidoneità a rimuovere la (valida) eliminazione antecedente, oltre che difficoltà di ordine pratico, in relazione al conseguente disordine legislativo, alla non sempre immediata individuazione della legislazione in vigore e al rischio di far tornare ad essere vigenti leggi assai risalenti» [117].

Le motivazioni proseguono illustrando come, al di fuori del caso di doppia abrogazione espressa, la reviviscenza possa essere riconosciuta soltanto «qualora all'esito di un'ordinaria attività interpretativa, emergano sufficienti indizi da cui poter desumere che la volontà del legislatore abrogante fosse nel senso di far rivivere, a seguito della eliminazione della norma abrogante, la norma primariamente abrogata» [118].

Secondo il Tribunale, questi indizi devono avere particolare pregnanza nell'ipotesi in cui si assista non all'abrogazione, ma alla semplice sospensione di efficacia della norma abrogatrice, come nel caso in esame. La conclusione a cui si giunge è quella che, nella vicenda normativa oggetto del giudizio, manchino indici sufficienti a far ritenere che vi sia una volontà obiettivamente ripristinatoria delle disposizioni della legge quadro del 1992.

La sospensione di efficacia stabilita nel 2017 della disposizione modificatrice del 2009, pertanto, è «dettata dall'esigenza del legislatore di escludere, durante il periodo preso in considerazione, l'operatività degli obblighi imposti dalle disposizioni sospese, in relazione all'insoddisfazione per la disciplina del servizio di trasporto pubblico locale non di linea risultante dalla legge n. 21 del 1992, così come modificata, e all'obiettivo di pervenire ad un nuovo assetto normativo della materia» [119]. In altri termini, la sospensione di efficacia della novella troverebbe un senso autonomo nel sospendere la disciplina modificata, senza ripristinare o mantenere in vigore quella anteriore. La logica conseguenza è che «la disciplina di settore al momento applicabile va individuata con riferimento alla legge quadro n. 21 del 1992 limitatamente alla parte di essa non interessate dalle richiamate sostituzioni» [120].

A critica di questa conclusione si potrebbe obiettare che il ragionamento non porrebbe alcun problema se la sospensione fosse stata direttamente riferita alle

---

[117] Così Trib. Roma, Sez. IX, ord. 26 maggio 2017.

[118] *Ibidem*.

[119] *Ibidem*.

[120] *Ibidem*.

disposizioni della legge del 1992 come modificate nel 2009. La circostanza che la sospensione sia invece riferita alla disposizione modificatrice si pone in modo problematico, perché può essere in realtà assunta quale effettivo indice di una volontà del legislatore di sospendere la modifica in quanto tale (così ripristinando o mantenendo la versione testuale precedente delle disposizioni oggetto di modifica) e non invece quale volontà di sospendere soltanto la disciplina introdotta con la novellazione.

In verità, l'adesione all'orientamento maggioritario esposto nei precedenti paragrafi porterebbe a circoscrivere lo spazio della reviviscenza alle sole ipotesi di doppia mera abrogazione espressa e, in casi come quello ora all'esame, dovrebbe far deporre per il mancato ripristino. A rigore, tuttavia, questo orientamento dovrebbe implicare la totale inutilità di ogni forma di abrogazione e di sospensione di disposizioni modificatrici: soltanto aderendo alla diversa ricostruzione dell'abrogazione come fenomeno permanente e continuo, che è minoritaria e in generale non ha trovato accoglienza in giurisprudenza, si potrebbero immaginare maggiori spazi operativi per il fenomeno della reviviscenza.

Se infatti si aderisce fino in fondo alla tesi del carattere puntuale e definitivo dell'abrogazione, la conseguenza logica è quella di ritenere che le disposizioni esclusivamente modificatrici esauriscono i loro effetti istantaneamente, nel momento in cui, entrando in vigore, abrogano e sostituiscono i testi delle disposizioni previgenti. La nuova norma ricavabile a seguito dell'intervenuta modifica sarà espressa dalla disposizione modificata, non dalla disposizione modificatrice.

Se si attenua il rigore delle premesse logico-giuridiche per salvaguardare la volontà del legislatore – che altrimenti in questi casi peculiari verrebbe totalmente ignorata – e allora si ritiene che la sospensione o l'abrogazione della disposizione meramente modificatrice possa avere delle ripercussioni sulle disposizioni da questa modificate (come pure ha inteso la pronuncia del Tribunale di Roma da ultimo citata), escludere a prescindere la reviviscenza delle disposizioni nel loro testo precedente sembra una conclusione eccessiva. Poiché il legislatore avrebbe ben potuto sospendere l'efficacia delle disposizioni vigenti come modificate, la scelta di intervenire sulla disposizione modificatrice potrebbe intendersi quale indice sufficientemente preciso di revocare, sia pure temporaneamente, tale modifica, ripristinando così il testo della legge nella sua versione anteriore.

A fronte della insussistenza di indici precisi ritenuta dal Tribunale, infatti, ci si potrebbe chiedere quali altri elementi avrebbero potuto, se presenti, deporre a favore della reviviscenza. Soltanto una dichiarazione espressa, sembra di capire, avrebbe risolto ogni dubbio e permesso il ritorno in vigore delle disposizioni originarie; ma si potrebbe a ciò obiettare che, ragionando così, si dovrebbe giungere a negare ogni ipotesi di reviviscenza ad opera di abrogazioni e sospensioni disposte dal legislatore.

Per quanto si tratti di una pessima tecnica legislativa, idonea a generare incertezza, la scelta di intervenire legislativamente sull'efficacia di norme esclusi-

vamente modificatrici non sembra presentare una qualità diversa dalla scelta di intervenire su disposizioni meramente abrogatrici: in entrambi i casi, la volontà che oggettivamente dimostra il legislatore può essere ricostruita come quella di revocare il risultato ottenuto da tale norma nel momento in cui è diventata parte dell'ordinamento, cioè quello di ripristinare lo *status quo ante*, la precedente situazione normativa [121].

Un ragionamento di questo tipo non è invece applicabile automaticamente a ipotesi diverse, cioè a quelle – come il caso del testo unico dell'edilizia – in cui sia abrogata o sospesa l'efficacia di una disposizione o di un atto normativo che non abbia carattere meramente abrogativo o modificativo, ma che si ponga invece come un autonomo centro di imputazione di norme nell'ordinamento: in quest'ultimo tipo di casi effettivamente l'abrogazione o la sospensione di efficacia di tale *corpus* normativo si apre a più significati ed ha senso ritenere che, nel dubbio, la reviviscenza non debba essere ritenuta sussistente.

5. *Il fenomeno della reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice in alcuni ordinamenti stranieri*

Come si è già più volte finora ricordato, il dibattito che la dottrina e la giurisprudenza italiane hanno sviluppato in relazione alla reviviscenza ha preso le mosse dall'assenza di una disciplina di rango legislativo sul punto; questa situazione ha indotto ricostruzioni distanti fra loro, salvo il formarsi di un consenso sostanzialmente generalizzato sull'eccezionalità della reviviscenza, riconosciuta pacificamente soltanto nei casi di doppia abrogazione espressa.

Un quadro simile si riscontra, pur a fronte di un'evoluzione differente, anche nell'odierno ordinamento francese, in cui parimenti non sussiste una previsione di rango costituzionale o legislativo che disciplini l'ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice.

All'opposto che nel caso italiano, in Francia il dibattito prese le mosse dalla totale apertura nei confronti del fenomeno proposta sulla base di argomenti di

---

[121] Per l'equiparazione, ai fini della reviviscenza, del caso di abrogazione di disposizione meramente abrogatrice a quello di abrogazione di disposizioni esclusivamente modificatrici v. A. PIZZORUSSO, *La riforma elettorale, la Costituzione e i referendum possibili*, cit., p. 13; A. GIORGIS, *Intervento*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, 2007, pp. 120-121; A CELOTTO, *Intervento*, ivi, pp. 73-75 (secondo cui, l'abrogazione di una disposizione sostitutiva comporterebbe non tanto la reviviscenza, quanto la riespansione delle disposizioni originarie. Il ragionamento muove comunque dalla premessa che non avrebbe senso un esito diverso). *Contra* A. PAJNO, *Intervento*, *ivi*, pp. 107-108. La questione si è posta all'attenzione della dottrina e della Corte costituzionale in relazione alla richiesta di abrogazione referendaria della legge 21 dicembre 2005, n. 270, composta esclusivamente da disposizioni modificatrici o abrogatrici. Sul punto si rinvia al paragrafo 4 del capitolo IV.

tipo logico: la giurisprudenza della Corte di Cassazione, già nel corso dell'Ottocento, era infatti incline a riconoscere che in via generale l'abrogazione di una norma abrogatrice avesse il significato di riportare in vigore la norma originariamente abrogata [122].

Parte della dottrina francese ha aderito a tale indirizzo senza porre particolari precisazioni o limiti, ritenendo soddisfacente il ricorso al mero criterio logico [123]; ma questa visione non è mai stata accettata unanimemente, almeno in ambito penale [124], tanto che anche in giurisprudenza è emerso nel tempo un orientamento restrittivo, che nega la sufficienza della mera abrogazione di norma abrogatrice per il ripristino della norma da questa abrogata [125].

Altra parte della dottrina, infatti, ha evidenziato come un simile ragionamento consista in un eccesso di formalismo e possa altresì determinare conseguenze imprevedibili e non volute dal legislatore, mettendo a rischio la certezza e l'intellegibilità del diritto [126].

Si tratta dell'orientamento fatto proprio agli inizi degli anni novanta – e mai più smentito – dall'Assemblea generale del Consiglio di Stato nell'esercizio della funzione consultiva, secondo cui il ripristino delle norme abrogate deve essere espressamente indicato dal legislatore, non bastando la sola abrogazione della norma abrogatrice [127].

Secondo la dottrina, che oggi in prevalenza segue tale orientamento, esso può trovare due ordini di giustificazione differenti [128].

In primo luogo il divieto di reviviscenza si giustifica quale precetto redazionale rivolto agli organi che adottano atti normativi, allo scopo di assicurare la chiarezza e la comprensibilità delle leggi e dei regolamenti; l'argomento, di natura molto concreta, si spiega anche perché è stato proposto dal Consiglio di Stato nell'esercizio della propria funzione consultiva. In quest'ottica, tuttavia, non si potrebbe escludere la reviviscenza di una norma abrogata qualora tale intento, pur non espresso, risulti comunque chiaramente dal tenore dell'inter-

---

[122] In questo senso già una decisione della Cassazione francese a camere riunite del 24 giugno 1826. In tempi più recenti v. Cour de cassation, I sez., 14 novembre 1962.

[123] Cfr. R. ODENT, *Contentieux administratif*, tomo I, Paris, 2007, p. 339, secondo cui uno degli effetti dell'abrogazione è quello di riportare in vigore «les textes que le texte abrogé avait lui-même abrogés».

[124] Cfr., ad es., la netta chiusura di J.-A. ROUX, *Cours de droit pénal*, II ed., Paris, 1927, p. 46.

[125] Cfr. Cour de cassation, Chambre sociale, 16 maggio 1979.

[126] Cfr. P. DEUMIER, *Abrogation sur abrogation ne vaut*, in *Revue trimestrielle de droit civil*, 2010, p. 55 ss.; D. BAILLEUL, *L'abrogation de l'abrogation d'un texte ne remet pas automatiquement celui-ci en vigueur*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 1, 2010, p. 5.

[127] Cfr. Conseil d'État, Assemblée générale, note del 5 settembre 1991 e del 24 marzo 1994.

[128] Cfr. D. CHAUVAUX, *L'abrogation d'un texte qui en avait abrogé un autre fait-elle revivre le texte initial? (à propos de l'avis du CE, 10 janvier 2008)*, in *Revue du droit public*, 5, 2009, p. 1299 ss.; P. DEUMIER, *Abrogation sur abrogation ne vaut*, cit., p. 55 ss.

vento normativo, cioè nel caso in cui una disposizione abbia quale unico oggetto l'abrogazione di una disposizione a sua volta meramente abrogatrice [129].

In secondo luogo, seguendo un approccio meno pragmatico e maggiormente rivolto a una ricostruzione dogmatica, il divieto di reviviscenza espresso dal Consiglio di Stato francese in sede consultiva potrebbe invece fondarsi sulla doppia circostanza che l'abrogazione, salvo che sia altrimenti previsto, è priva di effetti retroattivi e che in ogni caso la vigenza di una legge o di una disposizione cessa in modo istantaneo e la successiva abrogazione della legge abrogatrice non può rimuovere tale effetto [130]: con sintesi efficace, si potrebbe quindi dedurre che «per sua stessa natura l'abrogazione non può essere oggetto di abrogazione» [131].

Il rigore di questo secondo approccio, in verità, non è stato portato alle sue estreme conseguenze. In anni recenti, infatti, il Consiglio di Stato francese ha sì ribadito tale orientamento in sede giurisdizionale (dunque non più "rivolto" al legislatore, ma in qualità di giudice e quindi in sede di interpretazione e applicazione concreta del diritto), ma ha contestualmente ammesso la reviviscenza di norme abrogate in forza della mera abrogazione della norma abrogatrice, individuando in quest'ultima ipotesi un'eccezione alla regola generale: l'unico effetto utile dell'ultima disposizione abrogatrice, infatti, consiste necessariamente nel ripristino della disposizione abrogata dalla disposizione a sua volta abrogata [132].

Il caso di doppia abrogazione espressa, dunque, sfugge al divieto per l'interprete di considerare nuovamente vigente una norma abrogata in assenza di una volontà espressa del legislatore; si ritiene del resto che in questi casi la negazione della reviviscenza violerebbe la certezza del diritto, poiché si tratterebbe di un

---

[129] In casi di questo tipo «il serait alors manifeste que le but recherché était la résurrection de ce texte» (cioè del testo abrogato dalla norma meramente abrogatrice a sua volta oggetto di mera abrogazione): così D. CHAUVAUX, *L'abrogation d'un texte qui en avait abrogé un autre fait-elle revivre le texte initial?*, cit., p. 1299 ss. Si tratta di un'ottica sostanzialmente assimilabile a quella della volontà obiettivamente ripristinatoria sostenuta da parte della dottrina italiana, come esposto nei precedenti paragrafi 1.2 e 1.3.

[130] Si tratta di un approccio simile a quello proposto dalla dottrina italiana che ritiene irrevocabile l'effetto abrogativo, come esposto nel precedente paragrafo 1.1.

[131] Così D. CHAUVAUX, *L'abrogation d'un texte qui en avait abrogé un autre fait-elle revivre le texte initial?*, cit., p. 1299 ss. («en combinant les deux propriétés de l'abrogation, l'absence d'effet rétroactif et l'effet instantané, on aboutit donc à la conclusion que, par sa nature même, l'abrogation n'est pas susceptible d'abrogation»). La dottrina francese spesso indica il divieto di reviviscenza con l'efficace espressione «abrogation sur abrogation ne vaut»: così C. BERGEAL, *Rédiger un texte normatif*, Berger-Levrault, 2004, n. 40; X. LABBEE, *Introduction générale au droit. Pour une approche éthique*, Presses Univ. Septentrion, 2010, p. 86; P. DEUMIER, *Abrogation sur abrogation ne vaut*, cit.

[132] V. Conseil d'État, III e VIII sez., 28 ottobre 2009, n. 306708, Coopérative agricole Sera publié au Lebon; Conseil d'État, III e VIII sez., 28 ottobre 2009, n. 309751, L'armorique maraichère.

eccesso di formalismo in ossequio alla pretesa irretrattabilità dell'effetto abrogativo [133]. Alla luce dell'assetto raggiunto dalla dottrina e dalla giurisprudenza francesi, pertanto, sembra che l'inidoneità dell'abrogazione a riportare in vigore disposizioni abrogate si atteggi in Francia quale presunzione interpretativa, superabile soltanto nel caso in cui la successione di norme abrogatrici non possa che essere intesa quale implicita, ma inequivocabile, volontà ripristinatoria del legislatore.

Si tratta, in sintesi, di una posizione sostanzialmente identica negli esiti a quella fatta propria da in Italia dottrina e giurisprudenza maggioritarie, da ultimo ribadita dalla Corte costituzionale; la differenza più rilevante fra i due ordinamenti consiste nella circostanza che storicamente il dibattito si è impostato a partire da orientamenti divergenti – di chiusura alla reviviscenza in Italia, di apertura in Francia –, ma ciò non ha impedito di raggiungere una convergenza, soprattutto in ragione di due elementi.

In primo luogo, entrambi gli ordinamenti non conoscono una disciplina positiva della reviviscenza e devono pertanto affidarsi, sul punto, alle elaborazioni dottrinarie e agli orientamenti giurisprudenziali, che in ciascuna delle due esperienze hanno posto alla base delle riflessioni la disciplina dell'abrogazione (che non presenta, peraltro, radicali differenze nei due ordinamenti); in secondo luogo, una volta affermato per tale via il generale divieto di reviviscenza ad opera dell'interprete, l'eccezione della doppia abrogazione espressa è stata ricavata quale necessità di rispettare, a fronte di una intenzione inequivocabile, la volontà del legislatore quale risulta chiaramente sul piano logico.

Invece negli ordinamenti di *common law* vige un antico principio di origine giurisprudenziale secondo cui quando una disposizione di una legge adottata dal Parlamento abroga una disposizione abrogatrice di una precedente legge approvata dal Parlamento, le disposizioni originariamente abrogate da quest'ultima tornano in vigore (e sono perciò definite "*reviving*") senza che sia necessaria alcuna menzione esplicita, salvo che non sia espressamente dichiarato un intento contrario [134].

---

[133] Cfr. D. BAILLEUL, *L'abrogation de l'abrogation d'un texte ne remet pas automatiquement celui-ci en vigueur*, cit., p. 7, secondo cui «dès lors que l'intention de l'auteur de l'acte ne fera aucun doute pour les administrés, c'est sur ce sens commun de la norme applicable que se formeront les situations juridiques à venir, et il paraît alors contraire à la sécurité juridique d'en accepter la remise en cause à tout instant par excès de formalisme».

[134] Per l'ordinamento britannico v. *Thornby v. Fleetwood*, Court of King's Bench, 1 January 1710, secondo cui «as where a statute repeals another Act of Repeal, the former statute is revived without any words for that purpose». Per l'ordinamento statunitense (nello specifico, per l'Alabama) v. *Mobile County v. State*, 240 Ala. 37, 197 So. 6 (1940), secondo cui «It is a common-law rule of statutory construction that, when a repealing statute is itself repealed, the first statute is revived without any formal words for that purpose; in the absence of a contrary intention expressly declared, or necessarily to be implied from the enactment by which the last repeal is effected». In dottrina v. N.J. SINGER, S. SINGER, *Sutherland Statutes and Statutory Construction*, VII ed.,

Ciò spiega come mai in tali ordinamenti la questione della reviviscenza sia spesso, e da tempi risalenti, oggetto di previsioni normative puntuali volte a negarne l'operatività; la questione è limitata alle sole leggi parlamentari e sembra emergere storicamente proprio in corrispondenza all'espansione della *statutory law*.

Nel Regno Unito una disposizione dell'*Interpretation Act* prevede espressamente che l'abrogazione di una legge abrogatrice non rimette in vigore la legge precedente, salvo che sia specificato il contrario [135]: il legislatore è dunque intervenuto al preciso scopo di invertire la regola prevista dalla *common law*, sostituendo l'obbligo di precisare la *non reviviscenza* con quello di indicare l'intenzione ripristinatoria. Disposizioni quasi identiche ricorrono in altri ordinamenti strettamente legati per motivi storici a quello britannico, quali ad esempio Australia [136] e Canada [137].

Negli Stati Uniti l'esigenza di una disciplina specifica è stata parimenti sentita, ma le norme previste dalla legge federale [138] e da molti stati membri (spesso nelle rispettive Costituzioni) presentano una formulazione letterale originale rispetto al modello britannico – pur ponendo, nella sostanza, regole simili. La disciplina prevista in numerosi stati membri richiede non soltanto che il ripristino sia esplicito, ma anche che il testo dell'atto normativo o la sua parte che si intende far tornare in vigore sia riportato nella sua interezza nell'atto normativo per così dire "ripristinatore" [139], o anche che sia nuovamente oggetto di pubblicazione [140].

2008, § 23:32, secondo cui «under the common law rules of interpretation, the repeal of a repealing statute revivies the original enactment where such repeal is accomplished by express provision».

[135] L'*Interpretation Act* del 1850 prevedeva, all'art. 5, quanto segue: «Be it enacted, That where any Act repealing in whole or in part any former Act is itself repealed, such last Repeal shall not revive the Act or Provisions before repealed, unless Words be added reviving such Act or Provisions». L'*Interpretation Act* del 1889 all'art. 38, comma 2, lett. a) prevedeva che l'abrogazione di una legge non avrebbe fatto «revive anything not in force or existing at the time at which the repeal takes effect». Da ultimo, l'*Interpretation Act* del 1978 prevede all'art. 15 che «Where an Act repeals a repealing enactment, the repeal does not revive any enactment previously repealed unless words are added reviving it».

L'*Interpretation Act* del 1889 è stato il modello, quasi testualmente copiato, dell'art. 28 dell'*Interpretation Act* del 1954 dell'Irlanda del Nord. *L'Interpretation and Legislative Reform Act* scozzese del 2010 prevede all'art. 15, comma 3 che «The repeal or revocation does not revive (…) an Act of the Scottish Parliament that has been repealed».

[136] V. l'*Acts Interpretation Act* del 1901, sezione 7 e l'*Acts Interpretation Act* del 1931, artt. 14 e 16.

[137] V. l'*Interpretation Act* del 1985, art. 43, lett. a).

[138] V. 1 U.S. Code § 108 (introdotto nel 1947): «Whenever an Act is repealed, which repealed a former Act, such former Act shall not thereby be revived, unless it shall be expressly so provided».

[139] V., ad es., la Costituzione del New Jersey, sezione VII, art. 5, secondo cui «No law shall be revived or amended by reference to its title only, but the act revived, or the section or sections amended, *shall be inserted at length*» (corsivo aggiunto).

Con riferimento all'efficacia in concreto di tale tipo di legislazione nordamericana, tuttavia, si registra che l'ambito applicativo è molto più ristretto di quanto si potrebbe immaginare.

Negli ordinamenti di *common law*, non diversamente da quelli di *civil law*, una norma abrogata può essere ripristinata in due modi: in maniera esplicita, mediante espressa menzione del legislatore in un atto normativo ("*express enactment*"), modalità che nell'ordinamento italiano prenderebbe il nome di novazione della fonte, o in via implicita ("*by implication*" o "*by operation of laws*"), ovvero ciò che la dottrina italiana intende convenzionalmente con reviviscenza.

Nella giurisprudenza nordamericana, le disposizioni poste dal legislatore sui limiti al ripristino normativo sono riferite però soltanto all'*express enactment* e non, invece, alla reviviscenza *by implication* [141]; ciò significa, in sintesi, che mentre il ripristino in forma espressa è sottoposto a limiti stringenti, non essendo in genere consentito che esso possa verificarsi mediante la mera indicazione degli estremi legali di un atto, il ripristino in forma implicita resta regolato dal principio sopra richiamato di *common law* [142]. Se dunque il legislatore vuole ripristinare una disposizione abrogata, per lo stesso sarà forse meno complicato ricorrere alla mera abrogazione della disposizione abrogatrice piuttosto che invece procedere alla modalità espressa, spesso sottoposta ai vincoli appena descritti.

Diverso ancora è il caso dell'ordinamento spagnolo, in cui con scelta inconsueta nel panorama dei paesi di *civil law* la questione della reviviscenza è disciplinata da una disposizione di rango legislativo. La parte finale dell'art. 2, comma 2 del Codice civile spagnolo prevede che «per la mera (in spagnolo: *simple*) abrogazione di una legge non tornano vigenti quelle che essa aveva abrogato» [143]. Parte della dottrina spagnola ha evidenziato la problematicità di prevedere una disposizione di questo tenore a livello legislativo e non costituzionale e si è interrogata sulla reale portata del limite, ritenendo prevalentemente che la

---

[140] V., ad es., la Costituzione dell'Alabama, sezione 45: «no law shall be revived, amended, or the provisions thereof extended or conferred, by reference to its title only; but so much thereof as is revived, amended, extended, or conferred, shall be re-enacted *and published at length*» (corsivo aggiunto).

[141] V. ad es. *Wallace v. Bradshaw*, 54 N.J.L. 175, 23 A. 759 (760) (N.J.) e la già citata *Mobile County v. State*, secondo cui, ricorrendo a un argomento testuale, le disposizioni dei singoli stati che prevedono formule quali «una legge non può essere ripristinata facendo riferimento soltanto al suo titolo» devono essere intese come riferite soltanto alle forme di ripristino esplicito, perché ovviamente in caso di reviviscenza per mera abrogazione non vi sarebbe nella legge abrogatrice nemmeno il riferimento al titolo della legge da ripristinare.

[142] Cfr. N.J. SINGER, S. SINGER, *Sutherland Statutes and Statutory Construction*, cit., § 22.26.

[143] Il testo in spagnolo è il seguente: «por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado».

volontà ripristinatoria del legislatore debba essere in qualche modo espressa [144].

Dalla comparazione giuridica emerge una tendenza comune a tutti gli ordinamenti in cui, pur in forme diverse, è stata predisposta una disciplina della reviviscenza: quando se ne è occupato direttamente, il legislatore ha negato – con più o meno successo – la possibilità della reviviscenza ad opera dell'interprete [145]. Si tratta della medesima prospettiva che, come illustrato nel precedente paragrafo secondo, si riscontra nell'ordinamento italiano nelle circolari sulla redazione dei testi normativi.

Le regole espresse dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 20 aprile 2001 ("Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi") e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001 ("Guida alla redazione dei testi normativi"), infatti, non si discostano nello spirito da quelle appena richiamate presenti nelle legislazioni di altri ordinamenti. Tre sono però le differenze di rilievo.

La prima consiste nel fatto che nell'ordinamento italiano tali regole non sono previste a livello costituzionale e legislativo, ma in atti non dotati di efficacia vincolante – per di più rivolti all'estensore e non all'interprete della legge; questa circostanza, come si è già illustrato, impedisce di riconoscere all'obbligo di indicazione espressa un'efficacia vincolante.

La seconda differenza consiste nel fatto che secondo le indicazioni contenute nelle richiamate circolari è sufficiente che il legislatore esplichi in modo espresso l'*intento* di ripristinare una disposizione, senza la necessità di riprodurre per intero il testo della stessa [146] – e, quindi, di sottoporlo a una nuova pubblicazione, come invece spesso è previsto in alcuni ordinamenti nordamericani con l'evidente scopo di non lasciare alcun dubbio sulla volontà del legislatore di far tornare in vigore una disciplina abrogata. Si può osservare come oggi, con i mezzi forniti dall'informatica, potrebbe forse sembrare eccessiva la richiesta di riprodurre per intero la disposizione o la legge da ripristinare, poiché l'interprete è

---

[144] Cfr. L.M. DIEZ-PICAZO, *La derogación de las leyes*, cit., p. 235 ss.; L. CALVO SÁNCHEZ, *Límites al ejercicio profesional en la dirección y ejecución de las obras de edificación*, in *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, Cantabria, 1993, pp. 202-203.

[145] Cfr. R. BIN, *Certo non la reviviscenza, però una strada per salvare il referendum ci sarebbe stata (e ci potrebbe essere)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 173.

[146] In concreto, dunque, può essere sufficiente indicare gli estremi di un atto normativo o delle parti di esso che si vogliono ripristinare, senza la necessità di riportarli per esteso. Si tratta, come si vedrà nel successivo paragrafo 1 del capitolo VII, della tecnica adottata con una certa frequenza dai legislatori regionali italiani, in cui all'abrogazione della legge abrogatrice si accompagna l'indicazione della nuova vigenza della legge da questa abrogata, richiamata non integralmente ma soltanto tramite l'indicazione della data e del numero della stessa, oltre che dell'eventuale titolo. Tale tecnica è del resto stata utilizzata anche in tempi non recenti dal legislatore statale: v., ad es., la L. 31 luglio 1954, n. 615 (v. la nota 17 del capitolo 1).

nella condizione di poter agevolmente recuperare il testo "reviviscente" grazie alla mera indicazione degli estremi e tale circostanza non sembra pregiudicare esigenze di certezza del diritto; è possibile che, ove previsto, l'obbligo di una riproposizione integrale del testo e/o di una nuova pubblicazione fosse originariamente concepito anche in ragione della minor facilità con cui, all'epoca in cui tale obbligo fu formulato, si poteva accedere ai testi di leggi abrogate. Va però notato come, ancora oggi, l'integrale riproposizione del testo assicuri nel modo migliore le esigenze di certezza, poiché effettivamente questa modalità di ripristino risulta la più chiara e inequivocabile in assoluto; tale circostanza non sembra sfuggire alla "Guida alla redazione dei testi normativi" italiana del 2001, quando al punto 3.5 si ritiene che il modo *più semplice* per «fare rivivere una disposizione abrogata» consista nel riproporre «*ex novo* la disposizione già oggetto di abrogazione».

Infine, una terza differenza – forse marginale, ma indicativa di una certa prassi italiana – consiste nel fatto che nei testi legislativi di *common law* e nel Codice civile spagnolo si fa usualmente riferimento a reviviscenza di *leggi*, mentre nelle circolari sulla redazione dei testi normativi italiane si fa riferimento a *disposizioni*: si può notare come chi ha redatto tali circolari abbia ovviamente ben presente che nell'ordinamento italiano sia più frequente il caso di novellazione di testi normativi già vigenti rispetto al caso di adozione di nuovi testi normativi che regolino interamente una certa materia già oggetto di disciplina di rango legislativo. Tale prassi, come è evidente, rende più complicato il fenomeno della reviviscenza, implicando che esso si possa verificare con più facilità non con riferimento a un singolo atto normativo che torna in vigore, bensì con riferimento a singole parti dello stesso, il che può comportare problemi di coordinamento testuale.

CAPITOLO III

REVIVISCENZA E MANCATA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE

SOMMARIO: 1. Peculiarità della decretazione d'urgenza in relazione alla reviviscenza. – 2. La perdita di efficacia *ex tunc* del decreto-legge non convertito. – 3. La conversione con modificazioni e la mancata conversione parziale. – 4. La legge di sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito e la reviviscenza.

1. *Peculiarità della decretazione d'urgenza in relazione alla reviviscenza*

Il decreto-legge, come particolare tipo di atto normativo previsto nel nostro ordinamento, può porre alcune questioni peculiari relative alla reviviscenza.

Non vi sono problemi particolari nei casi in cui disposizioni espressamente abrogatrici, o da cui si ricavano norme implicitamente abrogatrici, sono contenute sin dall'inizio in un decreto-legge che è poi convertito in legge senza che su di esse intervengano modificazioni. In relazione alla questione della reviviscenza, queste ipotesi non presentano aspetti diversi da quelli già analizzati nel precedente capitolo: tali disposizioni, ormai per così dire "stabilizzate" e facenti parte a pieno titolo dell'ordinamento, saranno infatti interpretate con i medesimi criteri con cui sono interpretate quelle contenute in leggi o in decreti legislativi.

Tuttavia, la natura provvisoria del decreto-legge e le vicende del procedimento di conversione meritano un'attenzione particolare poiché presentano alcuni aspetti specifici proprio in relazione alla stabilità nel tempo della normazione e che non ricorrono nel procedimento di formazione degli altri atti normativi di rango primario. Tali aspetti possono essere sintetizzati come segue.

a) Anzitutto, il decreto-legge può non essere convertito in legge; la conseguenza della mancata conversione consiste nella sua perdita di efficacia «sin dall'inizio» (art. 77, comma 3, Cost.), con la conseguenza di dover considerare come mai avvenute le eventuali abrogazioni che erano state disposte dal decreto-legge non convertito.

b) In secondo luogo, nel processo di conversione il testo del decreto-legge può essere emendato, come spesso accade, oppure può essere convertito in leg-

ge soltanto parzialmente. Ci si può così chiedere qual è la sorte di norme di cui la formulazione originaria del decreto prevedeva o determinava l'abrogazione, quando esse non sono più previste dal testo dello stesso decreto come convertito in legge.

c) Può sorgere l'interrogativo, inoltre, circa la possibilità di qualificare in termini di reviviscenza l'eventuale legge di sanatoria di un decreto non convertito.

d) Infine, poiché il decreto-legge può essere adottato solo nei casi previsti dalla Costituzione e, soprattutto, poiché la giurisprudenza della Corte costituzionale ha elaborato una serie di limiti anche in relazione alla procedura di conversione, si pone anche la questione dell'illegittimità del decreto-legge in relazione a vizi formali che attengono al procedimento suo proprio, quale stabilito nei suoi termini essenziali dall'art. 77 Cost.

Tale ultima questione, implicando un vizio di legittimità e dunque investendo la validità dell'atto, sarà affrontata nel quinto capitolo; basti qui anticipare che è ormai generalmente accettata la possibilità di reviviscenza in forza di pronunce di accoglimento della Corte costituzionale quando sono colpiti un intero atto (e dunque tutte le disposizioni dello stesso) o una norma abrogatrice e che, inoltre, l'ipotesi di un vizio procedurale attinente al decreto-legge o alle disposizioni inserite in sede di conversione è tutt'altro che di scuola.

Prima di procedere a illustrare le questioni relative ai rapporti fra decreto-legge e reviviscenza può essere utile qualche cenno circa il peso della decretazione d'urgenza nella crisi della certezza del diritto.

Come noto, l'adozione di un numero elevato di decreti-legge da parte del Governo è ormai una prassi risalente e consolidata, tanto che è sistematica la violazione dello spirito della Costituzione che consente l'adozione di questi atti avente forza di legge soltanto in «casi straordinari di necessità e di urgenza» [1].

Non è questa la sede per approfondire i motivi per cui tale prassi si è instaurata e per cui è improbabile che nel prossimo futuro essa venga abbandonata; può essere però utile qualche cenno, senza pretesa di esaustività, alle principali cause dell'abuso della decretazione d'urgenza.

---

[1] L'abuso nel ricorso alla decretazione d'urgenza è un dato riconosciuto da chiunque. Cfr., *ex pluribus*, A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1998; S.M. CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, p. 303 ss., secondo cui «il decreto-legge, da strumento straordinario per l'emergenza – come era stato concepito dai costituenti – diventa il più delle volte strumento ordinario sostitutivo degli atti d'iniziativa governativa»; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012, pp. 141-143; F. BIONDI, *Riflessioni sull'uso del decreto-legge come "disegno di legge rinforzato" (A partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013, in tema di riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici)*, in R. CALVANO (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, Napoli, 2015, p. 77-79; F. BILANCIA, *Il decreto-legge come strumento di attuazione dell'indirizzo politico dell'Unione europea nell'emergenza finanziaria*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, pp. 291-293; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, 2011, p. 26 ss.

Rispetto a quanto previsto nella maggior parte delle forme di governo europee, il governo italiano si trova in una posizione di formale debolezza nel procedimento legislativo svolto nell'ambito del Parlamento.

In primo luogo, per l'attuazione del proprio programma politico il Governo deve relazionarsi con due assemblee legislative dotate degli stessi poteri e prerogative: entrambe congiuntamente esercitano la funzione legislativa senza che il voto di una possa mai prevalere alla fine su quello dell'altra, il che comporta un procedimento legislativo di navetta tra le due Camere che è potenzialmente interminabile. Rispetto agli ordinamenti in cui è previsto un bicameralismo differenziato, o è prevista soltanto una Camera, la necessità che ogni legge sia approvata da ciascun ramo del Parlamento tende oggettivamente a rendere meno celere il procedimento legislativo, anche quando la composizione politica di Camera e Senato è omogenea.

I disegni di legge del Governo non godono, in quanto tali, di procedure privilegiate, né è espressamente previsto un mezzo che consenta all'esecutivo di condizionare il calendario dei lavori parlamentari – strumenti e procedure che pure non sono invece sconosciute in altri ordinamenti democratici [2].

Nell'ordinamento italiano non è inoltre prevista la riserva di regolamento [3]: la legge può tendenzialmente disciplinare qualunque materia senza il vincolo di prevedere soltanto regole generali e astratte e, soprattutto, senza che sia prevista un'area in cui la normazione sia di dominio esclusivo del Governo.

A ciò si aggiunga che la Costituzione italiana prevede numerose riserve di legge e riserve di legge rinforzate. È dunque indispensabile che siano norme di rango legislativo a disciplinare gli aspetti più importanti della convivenza civile e dell'assetto delle istituzioni: l'attuazione del programma sul quale ogni Governo abbia ottenuto la fiducia si realizza necessariamente con l'approvazione di leggi. Tutto ciò configura quella italiana come una forma di governo in cui esecutivo e legislativo devono agire insieme per poter attuare qualsiasi indirizzo politico, sicché ciascuno potenzialmente incide, bilancia e può paralizzare l'altro [4].

Gli elementi ora appena accennati rendono evidente che, in relazione alla funzione legislativa, la Costituzione italiana riserva al Governo un ruolo formalmente meno incisivo rispetto a quanto previsto in altri ordinamenti europei [5], incluse le forme di governo parlamentare [6].

---

[2] Nell'ordinamento tedesco, ad esempio, l'art. 76 della Legge fondamentale stabilisce i termini entro cui il Bundesrat deve esaminare i progetti di legge del Governo.

[3] Come previsto, ad esempio, nell'ordinamento francese: cfr. l'art. 37 Cost. francese, secondo cui «les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire».

[4] Cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, *Diritto pubblico generale*, V ed., Bologna, 1997, pp. 58-59.

[5] Restando nell'esempio francese, è noto come in quell'ordinamento la Costituzione attribuisca al governo incisivi poteri volti a indirizzare l'attività legislativa, ivi compresi specifici poteri di ac-

Questo contesto non è certo il più favorevole alla realizzazione in tempi certi del programma di un qualsiasi Governo, soprattutto se si considera l'eterogeneità che contraddistingue le maggioranze politiche nell'esperienza repubblicana. Un Parlamento composito, in cui sono presenti numerose forze politiche – molte delle quali anche di piccole dimensioni – si rivela un organo poco idoneo a prendere decisioni secondo un calendario prestabilito con sufficiente certezza.

«Rapidità e certezza dei tempi», però, sono ormai «due qualità decisive nell'azione degli esecutivi contemporanei»[7]: questa esigenza ha spinto i Governi a guadagnare centralità all'interno del procedimento di produzione delle norme statali ricorrendo a strumenti originariamente previsti per altri scopi, ma che risultano a questo fine particolarmente efficaci. Come noto, uno di questi strumenti è proprio il decreto-legge.

Le norme adottate ai sensi dell'art. 77 Cost., infatti, entrano subito in vigore. Le Camere dovranno pronunciarsi entro lo stringente termine di sessanta giorni. Qualora la maggioranza non fosse particolarmente incline alla conversione, oppure qualora l'ostruzionismo delle opposizioni rallenti o impedisca surrettiziamente la conversione in legge, il Parlamento potrà essere "forzato" dal Governo stesso mediante l'apposizione della questione di fiducia (cioè di un altro strumento totalmente snaturato rispetto alla propria ratio) su un proprio emendamento, che spesso riformula in modo complessivo gran parte dello stesso decreto-legge: l'approvazione della questione di fiducia comporta la decadenza di tutte le altre proposte emendative presentate sul testo su cui essa è stata posta.

Da questo punto di vista, la via della decretazione d'urgenza si presenta come un mezzo che consente di sottrarre la proposta governativa al rischio di un esame lungo e incerto negli esiti, garantendo una decisione del Parlamento in tempi molto rapidi[8]. Si assiste, come rilevato in dottrina, a «una progressiva "despecializzazione" della fonte "decreto-legge": sempre più contenitore normativo "multiuso", pronto ad ospitare qualsivoglia contenuto, così come un disegno di legge ordinario»[9].

---

celerazione: cfr., per tutti, P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002, p. 452 ss.

[6] Per uno studio comparato delle procedure di cui i Governi si servono per far approvare i propri disegni di legge nei rispettivi Parlamenti cfr. C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Parigi, 2011 (con riferimento agli ordinamenti francese, britannico, tedesco e italiano).

[7] Così A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 53.

[8] In dottrina si ritiene che il ricorso frequente alla decretazione d'urgenza sia dovuto soprattutto alla certezza dei tempi imposta dal procedimento *ex* art. 77 Cost.; cfr. per tutti F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, 14 marzo 2012, p. 15; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 1, 2010, p. 64.

[9] Così A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 12 settembre 2014, p. 3.

Per alcuni versi, l'abuso della decretazione d'urgenza può trovare una parziale giustificazione nell'esigenza che l'attività normativa caratterizzata soprattutto dalla prevedibilità dei tempi di adozione degli atti legislativi, tanto che tale prassi è sostanzialmente avallata dallo stesso Parlamento – il quale infatti di rado nega la conversione a un decreto-legge.

Fin dagli anni '70 il decreto-legge ha sviato la sua funzione da quella costituzionalmente prevista, divenendo un «disegno di legge governativo rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività […] e impone un corso rapido»[10]. Lo svuotamento dei presupposti costituzionali è diventato nel tempo una prassi costante, ad opera di Governi di ogni composizione politica[11].

Le conseguenze sono numerose: oltre ad aver eluso la sussistenza dei requisiti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza, e tacendo delle considerevoli ripercussioni che si possono riscontrare sull'effettivo funzionamento della forma di governo, l'abuso della decretazione d'urgenza – per quanto interessa in questa sede – ha rilevanti conseguenze pratiche sulla qualità della normazione.

L'adozione di un numero ingente di decreti-legge significa, infatti, che l'attività normativa non è particolarmente pianificata nemmeno a livello governativo; ciò si traduce in una scarsa qualità dei testi adottati dal Consiglio dei ministri, spesso carenti di una sufficiente istruttoria. D'altro canto, la possibilità di emendare il decreto in sede di conversione genera continui fenomeni che si potrebbero definire di "assestamento" normativo, se non di vera e propria riscrittura di testi all'origine mal meditati a causa della loro frettolosa stesura.

È evidente che, in tale contesto, la certezza del diritto appare una chimera; è altresì chiaro che testi normativi adottati in tempi concisi, in assenza di una programmazione complessiva e spesso presentando una carente formulazione tecnica si prestano a intervenire nell'ordinamento in modo disordinato, col rischio di determinare effetti abrogativi non esattamente ponderati dal Governo che ha adottato il decreto-legge.

2. *La perdita di efficacia* ex tunc *del decreto-legge non convertito*

Il decreto-legge è un atto normativo pacificamente avente una durata provvisoria[12] e in quanto tale, prima della conversione in legge, o della mancata con-

---

[10] A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. XX.

[11] A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003, p. 443 ss.

[12] In questi termini Corte cost., 24 ottobre 1996, n. 360.

versione, non è idoneo ad esplicare effetti definitivi e permanenti [13]: dunque, non soltanto l'efficacia temporanea che gli è riconosciuta costituzionalmente impedisce di ritenere che la normativa da esso prevista abbia carattere stabile e duraturo, ma soprattutto – ai fini che qui interessano – le sue disposizioni non possono porre in essere un effetto abrogativo dotato del carattere della definitività.

In caso di mancata conversione, il decreto-legge perde efficacia sin dall'inizio e si tratta dell'unica ipotesi in cui l'ordinamento espressamente prevede «la cancellazione dell'efficacia di una disposizione, e con effetti *ex tunc*» [14].

In tale evenienza, dunque, le norme preesistenti che risultavano in contrasto con quanto disposto dal decreto-legge non convertito tornano a essere pienamente efficaci, anche con riferimento ai rapporti sorti nei sessanta giorni di provvisoria vigenza dello stesso [15]: le norme abrogate dal decreto-legge non convertito sono dunque ripristinate, sicché *a posteriori* ogni abrogazione disposta dal decreto-legge deve essere considerata *tamquam non fuisset* [16], impedendo retroattivamente il dispiegarsi dell'effetto abrogativo.

Dottrina e giurisprudenza talvolta si riferiscono a tale evenienza definendola come reviviscenza [17]. Tuttavia, a riprova di quanto il termine sia ambiguo, va ricordato che con "reviviscenza" si indica comunemente il ripristino di una nor-

---

[13] V., per tutti, L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, *La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, 1979, p. 44, secondo cui «l'attitudine dei decreti-legge a creare diritto di rango legislativo non è precisamente quella delle leggi vere e proprie: visto che la loro efficacia rimane temporanea e, quel che più conta, i loro disposti sono concepiti dalla Costituzione come istituzionalmente precari».

[14] Così A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 42. Sugli effetti della mancata conversione v., per tutti, F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.,* IX, Torino, 1994, pp. 127-128.

[15] Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, p. 304.

[16] Ricorre a tale espressione R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, *art. 10-15*, in *Commentario del Codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, *Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna-Roma, 1974, p. 177.

[17] In dottrina v. ad es. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, 1976, p. 711; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, rist. 1992, p. 184; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 308-310 (su cui si tornerà *infra*); S.M. CICCONETTI, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223/2012 della Corte costituzionale*, in *www.giurcost.com*, p. 3 *sub* nota 2. Con maggior prudenza terminologica, c'è chi parla di «una sorta di reviviscenza»: così M. CATERINI, *Reviviscenza normativa e legalità penale. Il caso del testo unico dell'edilizia*, in *Critica del Diritto*, 2003, p. 211 *sub* nota 46. Cfr. anche Corte cost., sent. 31 ottobre 2012, n. 241, secondo cui «con la mancata conversione, la stessa abrogazione è venuta meno, con effetto retroattivo, così da determinare la reviviscenza»; Corte cost., sent. 5 giugno 2013, n. 116.

ma in modo non strettamente automatico, ma per opera di un'attività dell'interprete [18].

Il ripristino di una norma abrogata da un decreto-legge a seguito della mancata conversione in legge, invece, costituisce un effetto che può ben dirsi oggettivo e non lascia margini di incertezza circa quale sia la norma da considerarsi vigente.

In realtà, sembra che la definizione del fenomeno come reviviscenza dipenda dalla diversa ricostruzione dell'abrogazione disposta dal decreto-legge prima che scada il termine per la conversione in legge.

Parte della dottrina ritiene che l'effetto posto dal decreto-legge non ancora convertito nei confronti di norme previgenti si possa qualificare non tanto come abrogazione in senso proprio, quanto piuttosto come sospensione di efficacia [19]; soltanto la stabilizzazione degli effetti mediante conversione in legge determinerebbe l'effettiva abrogazione di norme previgenti.

In questa prospettiva, il ripristino delle norme abrogate dal decreto-legge decaduto non integrerebbe, dal punto di vista tecnico, un'ipotesi di reviviscenza, stante la natura provvisoria delle norme in attesa di conversione e, dunque, anche dei relativi effetti abrogativi. Non si verificherebbe infatti un'effettiva successione di norme: la perdita retroattiva di efficacia del decreto-legge non convertito comporterebbe di non dover considerare le norme introdotte dallo stesso sotto il profilo della successione nel tempo delle leggi [20]. Si assisterebbe piuttosto, sul piano fattuale, ad una successione di situazioni normative, in quanto tale inidonea a esplicare veri e propri effetti abrogativi [21].

Questa ricostruzione trova una conferma nell'orientamento fatto proprio dall'Ufficio centrale per il referendum in merito alla c.d. "abrogazione bloccante" prevista dall'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352 ("*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*"). La disposizione prevede che «se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara

---

[18] Cfr. il paragrafo 1.3. del primo capitolo.

[19] Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, VI ed. a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, p. 221; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, II ed., Torino, 2014, p. 88. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 711, ritiene che il decreto legge ponga una deroga nei confronti delle norme previgenti e non ne disponga, pertanto, l'abrogazione.

[20] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 184, secondo cui quella del decreto legge è «una efficacia aleatoria, poiché è sottoposta fin dall'inizio alla condizione risolutiva della mancata conversione in legge, che impone di considerare il decreto, fino allora esistente, come se non fosse mai stato. Conseguentemente, si dovrà ragionare come se sia stata sempre in vigore la legge che il decreto legge abbia eventualmente abrogato o modificato».

[21] Cfr. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998, p. 2.

che le operazioni relative non hanno più corso». Se l'abrogazione è disposta da un decreto-legge non ancora convertito, essa non è considerata idonea a far cessare le operazioni referendarie, in ragione della «provvisorietà e precarietà» dell'atto [22].

Si può notare che la sospensione di efficacia disposta dal decreto-legge si atteggia in modo peculiare. In via generale, la fine della sospensione di efficacia di una norma ha conseguenze diverse: la ripresa di efficacia delle norme sospese, infatti, non implica che queste divengano retroattivamente applicabili ai rapporti sorti durante il periodo della loro sospensione. Al contrario, nel caso di mancata conversione in legge le norme abrogate dal decreto-legge si "riespandono" con pienezza e totalità nei confronti dei rapporti sorti durante la loro provvisoria limitazione di efficacia [23].

Altra parte della dottrina, partendo dal presupposto che il decreto-legge è una fonte del diritto «avente valore di legge ordinaria» prevista dalla Costituzione, ritiene che esso possa validamente produrre un effetto abrogativo nei confronti delle norme e delle disposizioni previgenti: è soltanto dopo la mancata conversione in legge che le norme abrogate dal decreto-legge riprendono efficacia, dovendo invece considerarsi abrogate (e non in altra condizione giuridica) durante il periodo di vigenza dello stesso decreto-legge [24].

Sulla base di questa ricostruzione, alcuni ritengono che la mancata conversione in legge dia luogo all'abrogazione retroattiva delle disposizioni contenute nel decreto-legge [25]. Tale orientamento, ai fini che qui interessano, conduce a qualificare come reviviscenza il ripristino *ex tunc* delle norme e delle disposizioni abrogate dal decreto-legge, nel caso in cui vi sia la sua decadenza [26]: in effetti, in questa prospettiva, si tratterebbe del ripristino di norme abrogate, per effetto di una abrogazione retroattiva.

Comunque si voglia inquadrare lo *status* delle norme che il decreto non convertito aveva inteso abrogare, cioè come effettivamente abrogate o come sospese

---

[22] V. Cass. Civ., Uff. Cent. Referendum, ord. 16 marzo 1993. In dottrina, in senso adesivo v. P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e "blocco" delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale,* in *Giur. It.*, IV, 1993, p. 265 ss.; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 88-89. In senso critico, v. A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, p. 340 ss.

[23] In questo senso P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Le trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 1999, p. 24 s.

[24] Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 308 ss.

[25] Cfr. A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988, p. 229; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 308.

[26] Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., pp. 308-310.

nell'efficacia, nessuno dubita che all'esito della mancata conversione in legge vi sia il loro ripristino: tutti gli effetti prodotti dal decreto-legge vengono meno, inclusi quelli abrogativi, ripristinando il quadro normativo precedente alla sua emanazione [27].

Tuttavia, se si ritiene che l'abrogazione disposta dal decreto-legge sia già perfetta prima della sua eventuale conversione in legge, si ammette che l'effetto abrogativo possa essere provvisorio, cioè che non sia dotato di quel carattere di definitività e irrevocabilità che la dottrina maggioritaria gli riconosce – e sulla base del quale, si ricorda, tende a escludere, salvo che in particolari casi, la possibilità di reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice nell'ordinamento giuridico italiano [28].

Al contrario, una tale conseguenza non si riscontra se si ricostruisce l'abrogazione disposta dal decreto-legge come sospensione di efficacia, la quale può essere stabilizzata in vera e propria abrogazione in caso di conversione in legge, mentre cessa retroattivamente in caso di mancata conversione.

Si ricorda inoltre che se il problema consiste nel qualificare come reviviscenza un fenomeno in cui, *a posteriori*, l'effetto abrogativo è rimosso retroattivamente come se non fosse mai avvenuto, una critica analoga si potrebbe muovere al concetto di reviviscenza a seguito di invalidità della norma abrogatrice [29].

Del resto, non a caso gli effetti della declaratoria di incostituzionalità sono ormai equiparabili sul piano sostanziale a quelli della caducazione del decreto legge. Come già ricordato [30], la cessazione di efficacia testualmente prevista dall'art. 136 Cost. in conseguenza della pronuncia di illegittimità è stata interpretata come un annullamento della norma impugnata, con effetti in concreto assimilabili a quelli della mancata conversione del decreto-legge (pur nella diversità dei presupposti alla base dei due fenomeni): in entrambi i casi, la norma è colpita nella sua esistenza ed è estromessa dall'ordinamento con effetto retroattivo e, dunque, su un piano virtuale è come se l'abrogazione non fosse mai avvenuta.

Pertanto, anche volendo qualificare come reviviscenza la circostanza che, a seguito della decadenza *totale* del decreto-legge, le eventuali abrogazioni da esso disposte si considerino radicalmente venute meno, va comunque considerato che in ipotesi di questo tipo non si pongono i problemi di discrezionalità e di rischi per la certezza del diritto che invece possono contraddistinguere l'ipotesi generale di reviviscenza per abrogazione o illegittimità di norma abrogatrice;

---

[27] Cfr. G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, III, Milano, 2006, p. 1750: «la mancata conversione travolge (*ex tunc*) tutte le modificazioni giuridiche prodotte dal provvedimento del governo».

[28] Si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 2.5. del primo capitolo.

[29] Come infatti parte della dottrina ha mosso; sul punto si rinvia a quanto si esporrà nel paragrafo 1 del quinto capitolo.

[30] V. il paragrafo 2.3. del primo capitolo; sul punto si tornerà ancora nel quinto capitolo.

simili problemi, però, possono presentarsi qualora vi siano emendamenti interpretabili come mancata conversione *parziale* del decreto-legge, come si vedrà subito.

3. *La conversione con modificazioni e la mancata conversione parziale*

Nella prassi non si hanno casi in cui la legge di conversione esplicitamente dichiari il decreto-legge convertito solo in parte; tuttavia è frequente che il testo del decreto sia emendato in sede di conversione [31].

L'autorevole opinione secondo cui la conversione in legge «sembra designare un fenomeno di *sostituzione* e non di sovrapposizione d'un atto ad un altro, che mantenga fermi i rispettivi ambiti temporali di efficacia» [32] non sembra accolta dalle norme che regolano l'efficacia delle modifiche apportate ai decreti-legge nel procedimento parlamentare.

La legge 23 agosto 1988, n. 400 ha infatti stabilito, all'art. 15, comma 5, che le variazioni approvate in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della relativa legge, salvo che sia esplicitamente previsto un effetto retroattivo; per questo motivo si può verificare una sorta di "micro-successione" fra le norme previste dal decreto-legge e quelle previste a seguito delle modifiche apportate in sede parlamentare [33].

Si può così ipotizzare il caso di una disposizione prevista dal decreto-legge la quale disponga l'abrogazione espressa di altre disposizioni previgenti.

Se tale disposizione non è oggetto di modifiche in sede di conversione in legge, non vi sono questioni particolari: la disposizione ottiene stabilità e l'effetto abrogativo da essa disposto si consolida nell'ordinamento.

Più problematici i casi in cui la disposizione abrogatrice del decreto-legge sia modificata dalla legge di conversione.

La questione non sembra porre aspetti critici se la modifica amplia l'oggetto dell'abrogazione, includendovi disposizioni o atti legislativi prima non contemplati: oltre alle disposizioni abrogate dal decreto-legge, in forza delle modifiche introdotte dalla legge di conversione si considereranno abrogate anche ulteriori disposizioni.

Diverso è il caso in cui il "raggio" dell'abrogazione sia ristretto rispetto all'originaria formulazione del decreto, eliminando dal testo della disposizione abro-

---

[31] Cfr. G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, cit., p. 1749.

[32] Così L. PALADIN, *Art. 77*, cit., p. 84.

[33] Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 292, secondo cui «l'art. 77 cost. dà luogo al concorso di due fonti primarie» e pertanto la legge di conversione «inciderà sulle norme del decreto legge secondo le regole proprie della successione delle leggi nel tempo».

gatrice il riferimento solo ad alcune delle disposizioni o degli atti da abrogare. Ragioni elementari di certezza del diritto, oltre che di buona tecnica di redazione dei testi normativi, imporrebbero che il Parlamento, qualora in sede di conversione ritenga di dover mantenere vigenti alcune delle disposizioni di cui il decreto-legge ha disposto l'abrogazione, espliciti tale volontà in modo chiaro e inequivoco: pertanto non sarebbe opportuna una modifica al testo del decreto-legge che meramente espunga la dichiarazione di abrogazione, ma piuttosto il Parlamento dovrebbe inserire una disposizione che preveda retroattivamente il mantenimento in vigore delle disposizioni da salvare, eliminando così l'abrogazione *ab origine* e senza lasciare alcun dubbio sul punto.

Se invece il legislatore dovesse meramente espungere da una disposizione del decreto una clausola di abrogazione, o dovesse modificarla togliendo alcuni riferimenti normativi, ma senza specificare la retroattività di tali emendamenti, assume rilievo il tipo di interpretazione che si dà della natura giuridica degli effetti delle abrogazioni disposte dal decreto-legge.

Qualora si ritenga che tali abrogazioni, in quanto contenute in un decreto-legge che è di per sé un provvedimento provvisorio, debbano essere considerate come delle mere sospensioni di efficacia delle norme da esse abrogate, allora si deve concludere che vengano meno le abrogazioni disposte dal decreto-legge, ma successivamente escluse dalla legge di conversione in legge: il fenomeno sarà meglio qualificabile come una riespansione di norme temporaneamente sospese[34].

Qualora invece si ritenga che le disposizioni abrogative disposte dal decreto-legge siano sin dall'origine vere e proprie abrogazioni, l'interprete dovrebbe concludere che le abrogazioni disposte dal decreto-legge, ma successivamente escluse dalla legge di conversione, debbano considerarsi alla stregua di due abrogazioni in successione, cioè ad un caso in cui di cui la seconda disposizione in ordine di tempo (quella della legge di conversione in legge) espunge parte del contenuto demolitivo della prima disposizione (contenuta nel decreto-legge). Secondo quest'ultima prospettiva, il caso sembrerebbe assimilabile a quello di due norme poste sullo stesso piano gerarchico e andrebbe dunque risolto sulla base dei criteri validi in generale per la reviviscenza.

Se, ad esempio, una disposizione del decreto legge stabiliva fra le altre cose che "*è abrogato l'art. x della legge y*" e in sede di conversione tale proposizione è eliminata, si verserebbe in un caso di doppia mera abrogazione, ipotesi quasi unanimemente riconosciuta di reviviscenza. Non sarebbe arduo ricostruire la volontà ripristinatoria del Parlamento, anche in considerazione dello stretto legame fra decreto e legge di conversione.

Questi ragionamenti sembrano però superflui, poiché ormai la giurispruden-

---

[34] Cfr. A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 89, il quale in caso di mancata conversione del decreto-legge ritiene più indicati i termini "riespansione" (in luogo di "reviviscenza") della legislazione "sospesa" (in luogo di "abrogata" o "derogata").

za ammette la conversione parziale del decreto-legge; tale orientamento sembra accogliere in sostanza la ricostruzione dell'abrogazione disposta dal decreto-legge non ancora convertito come sospensione di efficacia.

Da tempo, infatti, la Cassazione distingue gli effetti in base al tipo di emendamento. Secondo tale giurisprudenza gli emendamenti integralmente sostitutivi e gli emendamenti integralmente soppressivi che determinano la decadenza delle disposizioni originarie del decreto-legge con efficacia *ex tunc*; gli emendamenti meramente modificativi invece consentono la conversione della disposizione modificata, non incidendo in modo sostanziale sull'oggetto e sul senso dell'originaria disposizione[35].

Questo orientamento è stato sostanzialmente avallato dalla Corte costituzionale, per quanto sia considerato in termini controversi da una parte della dottrina[36].

Al pari della mancata conversione "totale", agli emendamenti esclusivamente soppressivi di alcune disposizioni del decreto-legge è così riconosciuta efficacia *ex tunc*, essendo interpretati come una mancata conversione in legge, seppur parziale; di conseguenza, si reputa che le disposizioni abrogatrici del decreto-legge non confermate in sede di conversione perdano di efficacia sin dal principio e, dunque, che le norme già "provvisoriamente" abrogate dalle disposizioni del decreto-legge non convertite debbano considerarsi come norme che sono sempre state vigenti.

A conclusioni analoghe si giungere anche nell'ipotesi di emendamenti sostitutivi del decreto-legge, in cui vi sia una parziale riscrittura di una disposizione contenente, fra l'altro, clausole abrogative, allorché all'esito della modifica alcune disposizioni originariamente menzionate come abrogate nel testo del decreto-legge non siano più indicate nel testo del decreto convertito in legge. Poiché anche agli emendamenti sostitutivi, pur in assenza di un espresso effetto retroattivo, è riconosciuta l'idoneità a determinare la mancata conversione parziale, essi possono così determinare la perdita di efficacia *ex nunc* delle abrogazioni disposte dal testo del decreto-legge nella sua formulazione iniziale.

Tuttavia, non deve nascondersi la difficoltà di ammettere la mancata conversione parziale in base alla natura dell'emendamento.

---

[35] Per prima Cass. pen., sez. I, 19 gennaio 1983, poi confermata da Cass. pen., sez. II, 13 novembre 1984; Cass. pen., sez. III, 20 settembre 1993, n. 10573; Cass. pen., sez. I, 21 maggio 1998, n. 7451.

[36] Cfr. ad es. Corte cost., sent. 22 febbraio 1985, n. 51; più di recente, Corte cost., sent. 22 dicembre 2010, n. 367, su cui criticamente cfr. V. PETRI, *L'efficacia degli emendamenti modificativi del decreto-legge e la certezza del diritto. A margine alla sentenza 367 del 2010*, in *www.forumcostituzionale.it*. Sulle criticità rispetto alla figura della mancata conversione parziale cfr., per tutti, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 287 ss.; G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, cit., p. 1749; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, p. 373, secondo cui «la mancata conversione parziale non esiste nel diritto positivo italiano». Favorevoli all'ipotesi di mancata conversione, fra gli altri, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 182-183, che però critica la distinzione fra emendamenti sostitutivi e modificativi; A. PACE, *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 406 ss.

La determinazione della mancata conversione parziale, come visto, non è necessariamente stabilita in base alla legge di conversione; al contrario, è prassi che essa nel suo unico articolo disponga che il decreto-legge è convertito, il che sembrerebbe deporre per la totale conversione del decreto e per la decorrenza *ex nunc* degli effetti di tutti gli emendamenti approvati in sede di conversione.

La valutazione in concreto della mancata conversione parziale grava pertanto sull'interprete, chiamato a determinare la natura di ogni singolo emendamento, conferendo ad esso a seconda del caso efficacia retroattiva o solo *pro futuro*.

È evidente che una tale prassi giurisprudenziale comporta il rischio di realizzare «una traslazione del potere decisionale dagli organi costituzionali ai giudici con probabile pregiudizio per la certezza del diritto» [37]: la stessa questione della vigenza o meno di norme giuridiche di rango primario è rimessa alla discrezionalità ricostruttiva dei singoli interpreti.

4. *La legge di sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito e la reviviscenza*

Ci si può infine chiedere se la legge di sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito comporti una qualche forma di reviviscenza delle norme previste dallo stesso.

Una non recente sentenza della Corte costituzionale, infatti, ha definito come «reviviscenza delle norme all'epoca vigenti» l'effetto di una disposizione di sanatoria di un decreto-legge non convertito [38].

A commento di tale pronuncia, si è però correttamente notato che non sembra corretto qualificare in tal senso gli effetti della sanatoria per tre motivi: per ragioni attinenti alla struttura tipica del fenomeno che si qualifica normalmente come reviviscenza; per il fatto che le norme "ripristinate" (o, meglio, "sanate") dovevano considerarsi non più esistenti e non solo limitate nell'efficacia; infine, per la diversa operatività circa l'efficacia nel tempo delle norme oggetto di sanatoria [39].

---

[37] Così G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 290. Cfr. anche L. CARLASSARE, *Commento all'articolo unico della legge di conversione 26 febbraio 1977, n. 39*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1978, p. 416; G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc giur.*, X, Roma, 1988, p. 12 ss.; V. PETRI, *L'efficacia degli emendamenti modificativi del decreto-legge e la certezza del diritto*, cit.

[38] Così Corte cost., sent. 16 luglio 1996, n. 249, in relazione all'art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 101 del 1995, come modificato dalla legge di conversione n. 216 del 1995. Per una ricostruzione della complessa vicenda oggetto di tale sentenza v. A. CELOTTO, *La sanatoria degli effetti di un decreto-legge non convertito comporta la «reviviscenza» delle norme decadute?*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2253 ss.

[39] Si riportano di seguito in sintesi le riflessioni presenti in A. CELOTTO, *La sanatoria degli ef-*

Sotto il primo profilo, si può notare come il fenomeno della reviviscenza preveda la rimozione della causa che ha limitato l'efficacia di una norma e cioè l'abrogazione della norma abrogatrice o la sua invalidità, come si è già più volte ricordato nei capitoli precedenti.

Nel caso di una legge di sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito, invece, non è più possibile rimuovere il fattore che ha determinato l'estinzione della norma non convertita, poiché non c'è alcuna possibilità di revocare la mancata conversione in legge: il termine di sessanta giorni è perentorio e la Costituzione stessa prevede la decadenza quale conseguenza automatica.

Nelle ipotesi di reviviscenza si assiste a un evento giuridicamente rilevante che incide sulla norma abrogatrice, ovvero sulla causa della limitazione dell'efficacia nel tempo della norma abrogata. Viceversa, la legge di sanatoria agisce direttamente sugli effetti delle norme non convertite e non invece sulla mancata conversione in legge: in altri termini, la legge di sanatoria non determina il venir meno della causa che ha provocato l'estromissione della norma dall'ordinamento, ovvero la mancata conversione.

La legge di sanatoria dispone infatti una disciplina autonoma; se tale disciplina è identica a quella della norma non convertita, ciò lascia comunque impregiudicato lo *status* di quest'ultima. La norma non convertita, infatti, rimane tale; la legge che regola i rapporti sorti in base ad essa può recuperarne il contenuto, in modo da garantire che ad essi continui ad applicarsi quella disciplina, ma questa circostanza ovviamente non significa che il decreto-legge decaduto torni vigente o direttamente applicabile. Se anche la legge di sanatoria, dal punto di vista di redazione delle disposizioni, si limita a rinviare al testo del decreto-legge non convertito, non è comunque quest'ultimo che torna applicabile: non sembra utile qualificare come reviviscenza in senso proprio ciò che in realtà è una tecnica di redazione per rinvio.

Non vi sono dunque margini di discrezionalità per l'interprete circa la disciplina da applicare a tali rapporti: essa consiste in quella dettata dalla legge di sanatoria.

Di conseguenza, il secondo profilo per cui sembra errato qualificare la sanatoria come reviviscenza consiste nella circostanza che la norma non convertita non è meramente limitata nella sua efficacia, cioè non è semplicemente abrogata, ma è estromessa *tamquam non esset* dall'ordinamento. Invece la reviviscenza in senso proprio può agire solo su norme abrogate [40].

Vero è che non può escludersi la reviviscenza di una norma anche nel caso in cui questa fosse stata abrogata retroattivamente, cioè escludendo da quel momento in poi ogni efficacia verso tutti i rapporti giuridici pendenti e futuri; ma

fetti di un decreto-legge non convertito comporta la «reviviscenza» delle norme decadute?, cit., pp. 2259-2263.

[40] Sull'abrogazione come condizione necessaria per la reviviscenza rinvia al paragrafo 2 del primo capitolo.

la norma abrogata con effetto retroattivo è colpita soltanto nel profilo dell'efficacia (sia pure più radicalmente di quanto avvenga nell'abrogazione senza effetto retroattivo), restando pur sempre valida. La norma prevista da un decreto-legge e non convertita in legge, invece, diviene giuridicamente inesistente, condizione che non la rende idonea a essere oggetto di reviviscenza.

Infine, una ulteriore distinzione rispetto alla reviviscenza consiste nel fatto che la legge di sanatoria agisce limitatamente ai rapporti giuridici sorti durante la provvisoria vigenza del decreto non convertito ed è dunque riferibile solo ad essi; essa non è applicabile ai rapporti giuridici eventualmente costituiti successivamente e non dispiega pertanto una piena efficacia riferibile a tutti i rapporti giuridici sorti dal momento della sua entrata in vigore.

Ciò vale ovviamente nel caso di una legge di sanatoria in senso stretto, che effettivamente si limiti a disciplinare i rapporti sorti in base alle norme di un decreto-legge non convertito; la decadenza del decreto-legge, infatti, non impedisce che il Parlamento possa autonomamente adottare una legge con contenuto identico o simile a quello del decreto non convertito e di prevederne anche l'efficacia retroattiva, salvi il divieto di retroattività in materia penale e gli ordinari limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale alla retroattività delle norme. Una legge che regola soltanto i rapporti sorti in base al decreto non convertito non può ovviamente disporre *pro futuro* [41].

Al contrario, una norma oggetto di reviviscenza normalmente torna a essere la disciplina applicabile a tutti i rapporti presenti e futuri che ricadono sotto le sue previsioni: essa torna a essere, in altre parole, pienamente efficace.

Per questi motivi sembra doversi escludere che le leggi di sanatoria degli effetti di decreti-legge non convertiti possano determinare fenomeni di reviviscenza: più semplicemente, esse fanno salvi gli effetti delle norme non convertite limitatamente ai rapporti giuridici sorti durante il periodo della loro provvisoria efficacia, senza dispiegare però altro effetto nell'ordinamento.

Esse tutelano la certezza del diritto non tanto come conoscibilità della norma (che pure può considerarsi assicurata se la formulazione delle disposizioni sananti individua con precisione le norme non convertite di cui fare salvi gli effetti), bensì soprattutto come stabilità dei rapporti giuridici e prevedibilità delle conseguenze rispetto alle azioni poste in essere in forza di una base normativa, assicurando che non scompaia dall'ordinamento la disciplina verso cui i cittadini avevano riposto un'aspettativa, magari agendo con condotte che in assenza di una norma "sanante" potrebbero costituire il fondamento di un illecito civile o amministrativo [42].

---

[41] Cfr. G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 601-602.

[42] Sul punto cfr. anche A. SIMONCINI, *La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge non convertiti*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2777 ss.; F. SORRENTINO, *Il decreto-legge non convertito*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 421 ss.

CAPITOLO IV

REVIVISCENZA E REFERENDUM ABROGATIVO

SOMMARIO: 1. La natura del referendum abrogativo e la reviviscenza. – 2. I limiti all'ammissibilità dei quesiti referendari manipolativi. – 3. Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza precedenti alla sentenza n. 13 del 2012 della Corte costituzionale. – 4. La sentenza n. 13 del 2012 e le sue successive conferme: l'inammissibilità di referendum abrogativi finalizzati alla reviviscenza di norme abrogate.

1. *La natura del referendum abrogativo e la reviviscenza*

La questione della reviviscenza di norme abrogate si può porre anche con riferimento all'istituto del referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione per due tipi di profili.

In primo luogo ci si può chiedere se il ripristino delle norme già abrogate possa essere una delle conseguenze dell'abrogazione referendaria, quando il referendum miri ad abrogare disposizioni che hanno anche un contenuto abrogativo.

In secondo luogo ci si può anche domandare se sia costituzionalmente ammissibile una richiesta di referendum abrogativo che, abrogando una certa disciplina, abbia lo scopo esclusivo di ripristinare quella anteriore.

Le risposte a questi quesiti muovono necessariamente da una premessa.

Ci si deve infatti chiedere se il referendum abrogativo abbia una natura meramente demolitiva, consistente nella sola espunzione di norme, o se invece sia ammissibile che esso comporti una ricomposizione del tessuto normativo dell'ordinamento tale da poter determinare una disciplina sostanzialmente innovativa.

In altri termini, è necessario chiarire se la circostanza che il referendum popolare previsto dall'art. 75 Cost. possa determinare soltanto l'abrogazione di disposizioni legislative vigenti debba essere intesa come l'indicazione di una tecnica per incidere sull'ordinamento giuridico o, invece, come un limite alla possibilità di riconoscere margini di creatività alla pronuncia popolare.

Se infatti si ritiene che il popolo, mediante referendum, pur non potendo proporre una disciplina positiva possa comunque ricorrere all'abrogazione in tutte le sue numerose potenzialità, è di conseguenza ammissibile, in astratto, che

anche l'abrogazione referendaria possa determinare la reviviscenza, ovviamente nei limiti in cui essa si verificherebbe qualora l'effetto abrogativo fosse disposto dalla legge. Le ipotesi di reviviscenza ad opera del referendum coinciderebbero, dunque, con quelle che si possono verificare in via generale in forza di disposizioni espressamente e meramente abrogatrici (come illustrato nel secondo capitolo).

Si può al contrario ritenere che l'abrogazione disposta da referendum debba avere un ambito più circoscritto di quello che è nella disponibilità del Parlamento: l'abrogazione referendaria perderebbe così la connotazione esclusivamente tecnica tipica di ogni abrogazione, quale mera modalità di far cessare la vigenza di disposizioni normative o di parti di esse (con ogni conseguenza del caso), e comporterebbe così un divieto di quesiti referendari formalmente abrogativi, ma in concreto idonei a porre una nuova disciplina normativa. In questo senso si esprime chi ritiene che la volontà del popolo espressa mediante referendum possa avere solo una direzione negativa, che non consente l'individuazione di una puntuale volontà positiva [1]. In questa ottica, allora, la reviviscenza potrebbe essere intesa come un esito ulteriore e diverso rispetto al referendum abrogativo, istituto dalle potenzialità esclusivamente ablative, e pertanto dovrebbe essere considerata vietata.

In realtà l'alternativa secca fra le due ipotesi ora sinteticamente prospettate non è possibile, perché anche aderendo alla visione più restrittiva non si può negare la potenzialità di innovazione strutturalmente insita in ogni intervento abrogativo, comunque disposto.

Come già ricordato, infatti, la mera abrogazione di una norma non si può mai ridurre a un atto di semplice eliminazione di norme dall'ordinamento giuridico, ma implica sempre un modo diverso di disporre rispetto a quanto previsto in precedenza [2].

Secondo l'opinione prevalente, il referendum abrogativo deve essere annoverato fra le fonti del diritto [3]; in questo senso si esprime anche la giurisprudenza costituzionale, secondo cui «la natura del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria» [4].

L'esito del referendum favorevole all'abrogazione dell'atto normativo o delle

---

[1] Cfr. C. CHIOLA, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 343.

[2] Cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, VI ed. a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, p. 116. Sull'impossibilità di ridurre in generale la mera abrogazione a un atto a contenuto esclusivamente negativo si rinvia al paragrafo 1.3 del primo capitolo.

[3] V., per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, *La formazione delle leggi*, tomo 1, 2, Bologna-Roma, 2005, p. 603 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Torino, 2013, p. 391 ss.

[4] Così Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29.

disposizioni è attestato dal decreto del Presidente della Repubblica, che dichiara l'avvenuta abrogazione, come previsto dall'art. 37 della legge 25 maggio 1970, n. 352.

L'esito positivo del referendum abrogativo, pertanto, è assimilabile quanto a effetti a una disposizione meramente abrogatrice [5]; parte della dottrina ritiene utile specificare che l'effetto dell'esito favorevole del referendum abrogativo non debba essere inteso in un'ottica riduttiva, poiché tale effetto abrogativo «non è dissimile da quello comune» [6].

È proprio tale condizione a segnare un'ambiguità strutturale, per cui non sembra possibile identificare pienamente il referendum abrogativo quale atto di mera negazione, se con ciò si intende un atto che non può avere effetti sistemici diversi da quelli consistenti nella mera espunzione di disposizioni.

Si può infatti affermare che il referendum abrogativo sia una forma di legislazione negativa, ma il fatto che con esso «si possano solo togliere *disposizioni*, e non anche aggiungerne di nuove, non significa affatto che non si possano introdurre *norme* nuove, come effetto della "*manipolazione*" del testo normativo» [7]: dunque, anche in caso di referendum abrogativo, «l'abrogazione è un disporre diversamente e, in quanto tale, destinata a produrre un effetto innovativo del tutto assimilabile alle forme di legislazione cosiddetta positiva» [8].

È infatti possibile distinguere fra oggetto del quesito referendario, che si riferisce soltanto alle disposizioni, e oggetto dell'abrogazione che si verifica se il referendum ha esito favorevole, che riguarda invece le norme [9]. Nulla di diverso, come si vede, dalla normale dinamica di produzione normativa da parte del legislatore rappresentativo: la distinzione fra disposizioni e norme consente che la mera abrogazione legislativa di disposizioni o di parti di esse possa tradursi nella creazione di norme.

Il ripristino della norma abrogata tramite abrogazione referendaria della disposizione abrogatrice, pertanto, non troverebbe in teoria un ostacolo insormontabile nel *mezzo*: non appare corretto distinguere gli effetti dell'abrogazione a seconda che essa sia disposta da una legge o un atto avente forza di legge, op-

---

[5] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2010, p. 323, che sottolinea il carattere "negativo" del potere normativo attribuito al popolo mediante il referendum abrogativo.

[6] M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., p. 649.

[7] Così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 392. Cfr. anche R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*,in *Giur. cost.*, 2012, pp. 115-116.

[8] Così F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano-Torino, 2006, p. 1479. Cfr. anche A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 119.

[9] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., p. 645 ss.

pure sia disposta dall'esito favorevole di un referendum [10]. Il divieto di reviviscenza per effetto di abrogazione referendaria, come si vedrà subito, sembra fondarsi non sull'inidoneità della tecnica abrogativa in quanto tale, ma sulla valutazione di ammissibilità del referendum stesso.

2. *I limiti all'ammissibilità dei quesiti referendari manipolativi*

Nonostante il referendum possa essere annoverato fra le fonti del diritto e l'abrogazione eventualmente disposta dallo stesso non abbia effetti diversi da quella disposta da un altro atto di rango legislativo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha da tempo posto limiti stringenti all'ammissibilità del referendum, che investono la materia, l'oggetto e la formulazione del quesito [11].

Ai fini della questione della reviviscenza, si può notare che alcuni di tali limiti sono stati individuati proprio per evitare che l'esito favorevole all'abrogazione di un referendum produca effetti ritenuti incompatibili con la sua natura di atto negativo. In altri termini, poiché l'abrogazione è una tecnica idonea a produrre effetti oggettivamente manipolativi, la Corte ha ritenuto inammissibili quei quesiti il cui esito sarebbe stato di pura manipolazione, ovvero un intervento di tipo eminentemente creativo: è stata così negata l'ammissibilità di proposte referendarie innovative, cioè tese a sostituire delle norme esistenti con altre totalmente nuove mediante la manipolazione delle relative disposizioni [12].

Dalla giurisprudenza della Corte emerge così un indirizzo restrittivo rispetto al testo dell'art. 75 della Costituzione, che si limita a vietare il referendum «per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali».

La Corte ritiene infatti che la struttura del quesito referendario debba rispet-

---

[10] Cfr. A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, cit., p. 119, secondo cui la differenza fra legislatore rappresentativo e legislatore referendario non consiste nel risultato (che in entrambi i casi è normativo), ma nei mezzi. In questo senso v. anche P. TORRETTA, *Ancora sull'inammissibilità della "reviviscenza" da abrogazione referendaria. Note a margine di Corte cost. n. 5/2015*, in *www.federalismi.it*, 1, 2015, p. 12.

[11] Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ammissibilità v., per tutti, A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010; M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., p. 322 ss.; P. CARNEVALE, *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità in nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992.

[12] Il divieto è stato esplicitato soprattutto a partire da Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36. Il caso riguardava la disciplina del sistema radioteleviso: tramite la tecnica del ritaglio, il quesito mirava a ridurre i tempi di trasmissione dei messaggi pubblicitari. I limiti previsti sarebbero stati sostituiti con uno notevolmente più basso, ma originariamente riferito a un'ipotesi diversa (il recupero delle «eccedenze» orarie nella trasmissione dei messaggi pubblicitari). Cfr. A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009, p. 133 ss.

tare i caratteri di «chiarezza, univocità e omogeneità» [13], imposti dalla necessità di tutelare la genuinità del voto [14].

In estrema sintesi, il quesito deve essere *chiaro*, nel senso di coerente e completo, cioè non può escludere alcune disposizioni normative che la richiesta sottostante logicamente presuppone [15]; *univoco*, di modo che sia palese il fine intrinseco a cui tende e gli elettori sappiano quale sarà la disciplina alternativa eventualmente risultante dall'esito positivo del referendum [16]; *omogeneo*, quale conseguenza del fatto che esso non può investire «una pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionale unitaria» [17]. In altre parole, deve emergere una finalità precisa, perché, secondo la Corte costituzionale, soltanto in questo modo è possibile che il corpo elettorale chiamato a decidere esprima un voto effettivamente libero e consapevole [18].

Oltre alle leggi espressamente escluse dal testo dell'art. 75 della Costituzione, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale sono vietati i referendum finalizzati alla completa abrogazione delle c.d. leggi "costituzionalmente necessarie", ovvero di quelle «la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica» [19]; un esempio paradigmatico di tale categoria è quello delle leggi che disciplinano le modalità di elezione di organi costituzionali.

Esse sono sottoponibili a referendum, poiché manifestano «una scelta politica che potrebbe essere diversa, senza che da ciò derivi una menomazione della norma costituzionale cui si vorrebbe dare attuazione» [20]; tuttavia, il regime dell'ammissibilità trova in questo ambito dei vincoli ulteriori rispetto a quelli valevoli in generale [21], al fine di garantire che una disciplina normativa sussista a se-

---

[13] Così Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32.

[14] Il requisito dell'omogeneità (che è poi stato declinato in vari sotto-criteri, quali chiarezza, univocità, coerenza e completezza del quesito), è stato indicato dalla Corte a garanzia degli «scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare»: così Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16.

[15] V., ad es., Corte cost., sent. 13 febbraio 1981, n. 27.

[16] V. Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29, che riferisce l'univocità all'«evidente finalità intrinseca al quesito».

[17] Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16.

[18] Cfr. F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, cit., pp. 1477-1478; G.E. VIGEVANI, *Art. 75*, in R. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 694-695.

[19] Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 15.

[20] Così F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, cit., p. 1479.

[21] In dottrina si è parlato di «uno statuto particolare referendario delle leggi elettorali»: così S. BARTOLE, *Corte costituzionale e comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, p. 4.

guito all'eventuale esito positivo del referendum. Secondo giurisprudenza costante della Corte, non è infatti consentito che un referendum, abrogando in tutto o in parte norme elettorali, determini la paralisi o l'inoperatività di organi previsti dalla Costituzione [22].

In merito all'ammissibilità di referendum in materia elettorale, la Corte ha individuato la «duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» [23].

Di conseguenza, nei confronti delle materie regolate da leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, in materia elettorale i quesiti referendari non possono avere ad oggetto l'intero atto normativo, ma soltanto singole disposizioni o porzioni di testo (che possono essere prive di un significato normativo autonomo), la cui espunzione lasci in vigore una disciplina in grado di garantire la perfetta funzionalità dell'organo elettivo. La Corte costituzionale riconosce così che i referendum elettorali «risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi", nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente» [24].

È evidente, però, che in questo modo si ammettono referendum di tipo oggettivamente manipolativo, in contrasto con quanto sostenuto dalla stessa Corte costituzionale, che come appena visto vieta, in generale, tale eventualità.

La contraddizione è risolta dalla Corte distinguendo due ipotesi. Da un lato è inammissibile il referendum che, tramite abrogazione parziale, mira a introdurre una nuova disciplina i cui principi non sono già desumibili dall'ordinamento [25]; si può ad esempio pensare, come caso limite, a un quesito che riguardi

---

[22] «Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere». Così, Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29 (in merito a un quesito relativo al sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura). Il concetto è stato ribadito costantemente dalla giurisprudenza costituzionale, da ultimo in Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13.

[23] Così Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32, in linea con sent. 2 febbraio 1991, n. 47 e sent. 3 febbraio 1987, n. 29; giurisprudenza richiamata, da ultimo, in Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13.

[24] Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 16.

[25] È inammissibile il referendum che «si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, at-

soltanto una negazione, sì da trasformare un divieto espresso in una facoltà.

Dall'altro, è invece consentita l'abrogazione referendaria se nella normativa di risulta viene applicato «un criterio specificamente esistente (sia pure residuale)»[26], e non uno prima sconosciuto all'ordinamento. La manipolazione referendaria in materia elettorale (e, più in generale, in ogni materia in cui sia costituzionalmente inammissibile un vuoto legislativo[27]) è quindi ammessa, ma deve avere un carattere di ablazione e non di innovazione: la cancellazione di disposizioni si risolve non in un nuovo quadro normativo, ma nell'«espansione delle potenzialità intrinseche alla normativa vigente»[28]. L'abrogazione non si tramuta così nell'introduzione di una nuova disciplina, ma nella mera "dilatazione" di un principio già esistente nell'ordinamento[29].

A critica di tale orientamento è stato sostenuto che quelle proposte dalla Corte sono «formule oscure, quasi esoteriche (…). Dove, però, in concreto, si collochi la linea di confine tra emendamento e snaturamento – posto che, comunque, si ha a che fare con "manipolazioni" – non si può dire. Anzi: lo dice, caso per caso, la Corte costituzionale, inappellabilmente»[30].

In sintesi, le posizioni della Corte hanno fortemente limitato alcune potenzialità dell'istituto del referendum. La configurazione del divieto di manipolazione si può spiegare proprio in ragione del fatto che, dal punto di vista oggettivo, gli *effetti* dell'abrogazione referendaria e legislativa sono assimilabili.

I divieti di manipolazione non si giustificano sull'inidoneità tecnica dell'abrogazione disposta dal referendum, quanto piuttosto sul diverso piano della compatibilità di tali effetti rispetto alla *natura* dell'istituto referendario, che si assume quale mero legislatore negativo. I referendum di pura manipolazione, infatti, non sono in realtà vietati perché oggettivamente inidonei a raggiungere lo scopo perseguito, bensì perché in caso di voto favorevole porterebbero a un esito che contrasterebbe con la funzione esclusivamente ablativa che la Corte costituzionale riconduce a tale strumento.

Non è però possibile separare nettamente il concetto di manipolazione da quello di semplice abrogazione: anche la più elementare eliminazione di norme, infatti, ha sempre un profilo innovativo e dunque può essere vista quale una forma di innovazione dell'ordinamento. Questa intima contraddizione ha segna-

---

traverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo»: così Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36.

[26] Così Corte cost., sent. 28 gennaio 1999, n. 13.

[27] Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 498.

[28] Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 15.

[29] Cfr. A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., pp. 239-244; F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, cit., p. 1478; E. VIGEVANI, *Art. 75*, cit., p. 693.

[30] Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 497-498.

to la giurisprudenza costituzionale, che non è riuscita a delineare in modo netto e certo i criteri in base alla quale l'abrogazione popolare può dirsi ammessa.

Si può a questo punto esaminare se la reviviscenza possa essere o meno considerata, in relazione al referendum abrogativo, quale un risultato di pura manipolazione e perciò vietato, oppure quale reazione oggettiva dell'ordinamento riconducibile alle forme di manipolazione consentite dalla Corte costituzionale.

3. *Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza precedenti alla sentenza n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*

Il problema dell'ammissibilità della reviviscenza a seguito di abrogazione referendaria, come già accennato, si è posto in concreto solo in anni recenti ed è stato definito, in senso fortemente negativo, con la sentenza della Corte costituzionale del 24 gennaio 2012, n. 13.

Prima di tale pronuncia, la dottrina si era già espressa su tale questione e anche dalla giurisprudenza costituzionale erano emerse alcune indicazioni.

L'orientamento secondo cui l'effetto abrogativo deve essere considerato definitivo e irretrattabile ovviamente escludeva la possibilità di reviviscenza anche a seguito di abrogazione referendaria di norma abrogatrice, ritenendo al più che in tale ipotesi sorgesse l'obbligo, per il legislatore, di porre successivamente una disciplina della materia[31]. Ad analoghe conclusioni giungeva la dottrina che ricostruiva l'abrogazione quale inopportunità sopravvenuta della legge abrogata[32].

Altri escludevano la reviviscenza sulla base di un presupposto diverso: non potendo l'abrogazione referendaria veicolare una volontà diversa rispetto a quella meramente abrogatrice, si traeva la conclusione che fosse precluso dedurne una volontà ripristinatoria – al contrario che nel caso di abrogazione legislativa di disposizione meramente abrogatrice[33]. A tale posizione si obiettava

---

[31] Cfr. F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1988, p. 7. V. anche ID., *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. parl.*, 1998, p. 70.

[32] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, 1976, p. 856 riteneva che l'effetto dell'abrogazione referendaria «debba operare *ex nunc*, e cioè con il rispetto degli effetti già prodotti dalla legge abrogata. Non sembra che una più estesa efficacia diretta a far venir meno questi effetti sia possibile, in quanto la retroattività che fosse data all'abrogazione verrebbe a conferire a questa un carattere di annullamento, che non è stato previsto dalla costituzione, mentre funzione dell'abrogazione è di far valere un'inopportunità sopravvenuta. La differenza ora richiamata fra l'abrogazione e l'annullamento giova a fare intendere come effetto della prima non possa essere quello di ridar vita alla legge che vigeva anteriormente all'entrata in vigore della legge abrogata. Ciò perché quest'ultima ebbe a ad operare validamente l'eliminazione dell'antecedente, sicché non se ne rende più possibile la reviviscenza (che invece si verificherebbe se fosse stata annullata la legge che ne aveva provocato la fine)».

[33] Cfr. V. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 519.

che anche nel caso di abrogazione legislativa di norma meramente abrogatrice la volontà ripristinatoria si desume dalla sola abrogazione e non da altri elementi, concludendo che «lo stesso deve valere per il referendum» [34].

Parte della dottrina, infatti, riteneva che fosse ammissibile la reviviscenza se oggetto del referendum fosse stata una disposizione espressamente abrogatrice; l'argomento a sostegno coincideva con quello a favore della reviviscenza in caso di doppia (e mera) abrogazione espressa disposta da atti normativi in successione nel tempo [35], ovvero nell'impossibilità di trarre da una sequenza di questo tipo un risultato diverso da quello del ripristino della norma originariamente abrogata [36].

Dalla giurisprudenza costituzionale fino al 2012, invece, emergeva con sufficiente evidenza una preclusione alla reviviscenza a seguito di abrogazione referendaria, ma sempre espressa in *obiter dicta* di pronunce nelle quali la questione non era l'oggetto principale della decisione; tuttavia, la Corte – come si illustrerà subito – nel 2012 richiamò le pronunce che ora si indicheranno a sostegno della tesi della preclusione della reviviscenza.

Un primo riferimento si trova nella sentenza 10 febbraio 1997, n. 47 concernente un referendum relativo a norme in materia di istruzione elementare; in tale occasione l'inammissibilità fu dichiarata per «un'insuperabile incertezza circa il significato che si debba attribuire (e che gli stessi promotori hanno inteso attribuire) al quesito» [37]. La questione della reviviscenza delle norme abrogate era accennata – e non risolta – soltanto perché era stata ipotizzata nella prima memoria presentata dai promotori, ma poi smentita nella seconda memoria degli stessi [38]. Quella decisione nulla sembra aggiungere al dibattito sulla reviviscenza.

La sentenza 7 febbraio 2000, n. 31 [39] riguardò l'ammissibilità di un referendum abrogativo sull'intero testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina

---

[34] Così M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., p. 658, *sub* nota 20.

[35] Su tale argomento si rinvia ai paragrafi 1.2 e 1.3 del capitolo II.

[36] In questo senso cfr. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, ora in ID, *Raccolta di scritti*, III, p. 383 (ma cfr. la ricostruzione diversa proposta successivamente dallo stesso Mortati in ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1976, p. 856, su cui v. la precedente nota n. 32)».; A. PIZZORUSSO, *«Vuoti legislativi» e reviviscenza di norme e disposizioni abrogate con referendum*, in *Foro it.*, 1978, p. 1604 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., p. 654 ss.

[37] Così il punto 2 del considerato in diritto.

[38] Per questo motivo, con efficacia, si è detto che in tale sentenza la questione della reviviscenza ha «valenza solo tangenziale»: così A. CELOTTO, *Sull'ammissibilità del referendum elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 novembre 2011, p. 3.

[39] Su cui v. G. BASCHERINI, *Il referendum sull'immigrazione: l'intervento di soggetti terzi, la natura composita dell'oggetto referendario, il limite degli obblighi internazionali*, in *Giur. cost.*., 2000, p. 233 ss.

na dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286). Il quesito fu dichiarato inammissibile in quanto l'abrogazione totale del testo unico avrebbe reso lo Stato italiano inadempiente agli obblighi derivanti dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e, quindi, dal Trattato di Amsterdam. Si trattava dunque di disposizioni che producevano effetti collegati all'ambito di operatività di leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, che la Corte ha sempre escluso di poter sottoporre a referendum.

Pur non rientrando nel fulcro di quella sentenza, la Corte affrontò anche la questione degli ipotetici effetti del referendum, ritenendo che avrebbe comportato «una lacuna per quanto concerne le sanzioni penali a carico di coloro che sfruttano il fenomeno dell'immigrazione clandestina»[40]: dunque, è implicito, ma indiscutibile, che in tale ipotesi sia stata esclusa la reviviscenza delle norme precedentemente abrogate. A ben vedere, però, il principio espresso dalla Corte è quello per cui «la sopravvenienza di un trattato impedisce comunque il ritorno in vigore di una disciplina che, essendo ad esso anteriore, da tale trattato e dagli obblighi che ne discendono deve ritenersi inevitabilmente destinata ad essere travolta»[41].

A ciò si potrebbe aggiungere – anche se di tali argomenti non vi è traccia esplicita nelle motivazioni della sentenza – che nell'ordinamento italiano la condizione giuridica dello straniero è una materia sottoposta a riserva rinforzata di legge: l'art. 10, comma 2 della Costituzione prevede infatti che «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali»[42]. Nel caso del testo unico sull'immigrazione non può esservi dubbio che la disciplina prevista debba essere conforme agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, i quali derivano infatti da fonti formalmente ascrivibili al diritto internazionale. La reviviscenza delle norme abrogate sulla condizione giuridica dello straniero, dunque, avrebbe probabilmente trovato un ulteriore ostacolo anche nella circostanza di comportare il mancato rispetto della riserva di legge rinforzata, ripristinando norme nazionali non più conformi alle norme e ai trattati internazionali all'epoca vigenti.

In questa pronuncia, dunque, per quanto l'impossibilità di reviviscenza a seguito di abrogazione referendaria sia comunque enunciata, il rilievo non sembra decisivo date le particolarità del caso.

Maggiormente decisive sembrano due sentenze del 2011.

---

[40] Punto 3 del considerato in diritto.

[41] Così G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016, p. 29 *sub* nota 15.

[42] Sul punto cfr. P. BONETTI, *Diritti fondamentali degli stranieri in Italia*, in G. BATTISTELLA (a cura di), *Migrazioni. Dizionario socio-pastorale*, Cinisello Balsamo, 2010, p. 403 ss.; ID., *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Rimini, 1993.

Nella sentenza 12 gennaio 2011, n. 24[43], relativa a un referendum sulle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si affermò che dall'abrogazione della disposizione oggetto del referendum[44] «non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte – sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato)»[45].

Si trattò della prima vera affermazione del principio secondo cui l'abrogazione referendaria non può determinare reviviscenza, anche se si può notare come i due "precedenti" indicati siano, come appena visto, poco persuasivi sul punto. In verità, anche in questo caso la questione della reviviscenza non assume un ruolo decisivo, poiché la Corte precisò subito che comunque a seguito dell'abrogazione «conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria»: nella ricostruzione della normativa di risulta, pertanto, è decisiva la prevalenza della norma di origine europea, circostanza che rende meno stringente – quantomeno nell'economia della decisione in parola – l'inciso sulla questione del ripristino delle norme abrogate[46].

Nella coeva sentenza 12 gennaio 2011, n. 28[47], che riguardava un quesito sulla creazione di nuove centrali per la produzione di energia nucleare, si affermò che «non incide, infine, sui requisiti della chiarezza ed univocità la circostanza che una delle disposizioni oggetto del quesito (art. 35 del d.lgs. n. 31 del 2010) ha espressamente abrogato alcune preesistenti norme concernenti la disciplina in esame. (…) L'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è, infatti, inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento (sentenza n. 31 del 2000)»[48].

Si ribadiva così il principio, ma in relazione soprattutto alla chiarezza e univocità dell'*intentio* referendaria[49]. Il quesito era caratterizzato dalla c.d. tecnica del ritaglio, per cui fra le altre cose era diretto all'abrogazione di singole parole o parti di proposizioni, prive di un autonomo significato normativo; nel dichia-

---

[43] Su cui v. S. LA PORTA, *Il "ripristino" della normativa abrogata con referendum brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC*, 2011.

[44] Si trattava dell'art. 23-*bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.

[45] Così il punto n. 4.2.2. del considerato in diritto.

[46] Sulla questione prevalenza della norma dell'Unione europea rispetto a quella interna si rinvia al VI capitolo.

[47] Su cui v. S. FAGA, *Popolo e Parlamento, referendum e legge: a chi l'ultima parola sul nucleare?*, in *Giur. it.*, 2012, p. 40 ss.

[48] Punto 3.2. del considerato in diritto.

[49] Cfr. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale (Notazioni a margine di alcune recenti decisioni di inammissibilità del referendum e di annullamento di norme abrogatrici in giudizi in via incidentale)*, in *www.federalismi.it*, 2, 2015, p. 10.

rarlo ammissibile, la Corte precisava che non si trattava di un quesito manipolativo, poiché la tecnica seguita era giustificata dalla volontà di non abrogare la normativa sugli impianti di smaltimento dei rifiuti e degli impianti nucleari non in esercizio. Parte della dottrina ridimensiona la portata di tale pronuncia nel senso che essa sembra escludere «non la reviviscenza in sé, ma solo quella reviviscenza che risulti contradditoria rispetto al fine intrinseco e manifesto del quesito referendario» [50].

In conclusione, fino alla sentenza n. 13 del 2012 le conclusioni che si potevano trarre dalla giurisprudenza costituzionale non sembravano tuttavia impedire in termini assoluti la configurabilità della reviviscenza a seguito di abrogazione referendaria.

4. *La sentenza n. 13 del 2012 e le sue successive conferme: l'inammissibilità di referendum abrogativi finalizzati alla reviviscenza di norme abrogate*

Nel 2012 giunsero al vaglio della Corte due quesiti referendari aventi ad oggetto la materia elettorale, più precisamente la legge 21 dicembre 2005, n. 270 ("legge Calderoli"), che aveva riformato radicalmente il sistema elettorale previsto per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica: entrambi i quesiti, con tecniche diverse, erano finalizzati al ripristino dei sistemi elettorali previgenti (c.d. "Mattarellum") tramite l'abrogazione della legge di riforma del 2005 [51].

La peculiarità della riforma elettorale del 2005, dal punto di vista tecnico, consisteva in questo: il legislatore non aveva proceduto ad adottare una nuova disciplina dell'intera materia, con un atto normativo autonomo, bensì aveva preferito procedere con una (peraltro radicale) novellazione dei testi previgenti.

Il primo quesito aveva ad oggetto la legge n. 270/2005, nella sua interezza, cioè l'atto da cui derivavano le modifiche e le abrogazioni alla previgente disciplina dei sistemi elettorali.

Il secondo quesito, invece, mirava ad abrogare le disposizioni testuali della legge del 2005 in base alle quali era disposta l'abrogazione, la sostituzione o l'introduzione di disposizioni nei testi normativi recanti la disciplina elettorale; si trattava soprattutto dei c.d. «alinea», cioè degli ordini di sostituzione di disposizioni, non andando però a incidere sui «sottotesti», cioè sui testi che avevano sostituito quelli previgenti.

---

[50] Così G. BARCELLONA, *Votare contro*, cit., p. 32.

[51] Sul dibattito dottrinario precedente e successivo alla pronuncia della Corte costituzionale sui due quesiti referendari v. i contributi presenti in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012 e in A. MORRONE (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*, Bologna, 2012.

Con la sentenza 24 gennaio 2012, n. 13, entrambe le proposte referendarie furono dichiarate inammissibili, negando in modo assoluto la configurabilità della reviviscenza a seguito di abrogazione referendaria [52].

Quanto al primo quesito, la motivazione dell'inammissibilità decisa dalla Corte risiedeva nel fatto che un esito positivo del referendum si sarebbe tradotto in un vuoto normativo. I promotori avevano affermato che, essendo la riforma del 2005 una novellazione, l'abrogazione della stessa avrebbe "riespanso" gli originali contenuti normativi sottostanti. Secondo la Corte, al contrario, «il quesito riguarda una legge elettorale nella sua interezza e, ove il referendum avesse un esito positivo, determinerebbe la mancanza di una disciplina "operante" costituzionalmente necessaria».

Per la verità, come appena osservato, quella del 2005 (oggetto del quesito) non costituiva una legge elettorale nella sua interezza, bensì soltanto una legge che aveva disposto una serie di rilevanti modifiche agli atti normativi previgenti, ancora in vigore. Si assiste così a una certa confusione, per cui si sovrappone la legge che ha disposto le novellazioni con gli atti novellati e si trasferisce alla prima il regime giuridico dei secondi. Sono infatti tali atti a essere costituzionalmente necessari, non la legge che li ha modificati.

La Corte prosegue in questo modo: «non può quindi affermarsi, come sostengono i soggetti presentatori, che, laddove l'esito del referendum fosse favorevole all'abrogazione, sarebbe automaticamente restituita in vigore la precedente legislazione elettorale. (…) La tesi della reviviscenza di disposizioni a seguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché 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)».

Il quesito, dunque, secondo la Corte non mantiene in vita una normativa applicabile, e non rispetta così una delle condizioni necessarie per l'ammissibilità. Esso è inoltre «surrettiziamente propositivo», in quanto volto a introdurre un preciso sistema elettorale i cui principi sono da considerarsi nuovi poiché non presenti nell'attuale configurazione dell'ordinamento.

---

[52] Per un commento sulla pronuncia cfr. R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, cit.; A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, cit., A. MORRONE, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 111 ss.; G. U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Diritto pubblico*, 2011, n. 3, p. 714 ss.; G. BARCELLONA, *Votare contro*, cit.

Posto ciò, la Corte sarebbe allora potuta giungere alle stesse conclusioni su questo punto con un diverso percorso argomentativo. Poiché – se si accetta l'impostazione della Corte – la reviviscenza non si potrebbe verificare a seguito di referendum, l'abrogazione della legge del 2005 sarebbe stata inutile, e quindi priva di unitarietà, univocità e chiarezza, stante il fatto che le disposizioni da essa poste avevano ormai esaurito il loro scopo, modificando i testi previgenti [53].

Ma, a ben vedere, resta ancora da dimostrare la premessa, ovvero l'impossibilità di reviviscenza tramite abrogazione referendaria [54]. La Corte in questa occasione propose una visione dell'ordinamento secondo cui l'abrogazione di una legge o di parti di essa ne comporta la definitiva scomparsa, e non una sorta di "quiescenza"; in verità, sembra questa una sorta di smentita del costante insegnamento della stessa giurisprudenza costituzionale secondo cui l'abrogazione consiste nella limitazione di efficacia di una norma e non nella sua eliminazione [55].

Il fatto che la Corte stessa abbia poi fatto salve le ipotesi di reviviscenza per illegittimità della norma abrogatrice e per abrogazione della norma abrogatrice, sia pure con molta cautela, contraddice il rifiuto della visione stratificata dell'ordinamento: ammettere tale ipotesi significa disconoscere l'idea che l'atto normativo e le sue disposizioni vengano meno definitivamente [56].

Il secondo quesito fu dichiarato inammissibile per «contraddittorietà» e «assenza di chiarezza». La mera abrogazione degli alinea, secondo la Corte, avrebbe mantenuto in vita i relativi "sottotesti", ovvero le norme che contengono l'attuale disciplina dei sistemi elettorali: non si sarebbe determinata alcuna reviviscenza, ma si sarebbe solamente verificata «la sostituzione di una abrogazione espressa (contenuta negli alinea) con una abrogazione tacita per incompatibilità tra le disposizioni del 1993 e quelle del 2005, e quindi con la conferma della legge del 2005» [57], che è il fine opposto a

---

[53] Cfr. P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 14, secondo cui la sostituzione è un «fatto storicamente avvenuto, precisamente collocato nel tempo, la cui cancellazione *ex post* sul piano giuridico può avvenire soltanto se l'atto che lo rimuove (…) possiede la capacità di produrre effetti *ex tunc*»; effetti che l'autore non riconosce in capo al referendum.

[54] Il giudizio di parte della dottrina sulle motivazioni della Corte costituzionale è stato particolarmente severo: cfr. R. GUASTINI, *Senza argomenti*, cit., p. 113, secondo cui la tesi della Corte è asserita «in modo del tutto apodittico, ossia – letteralmente – senza argomenti».

[55] Cfr. R. GUASTINI, *Senza argomenti*, cit., p. 114; A. MORRONE, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, cit., p. 122.

[56] Cfr. A. MORRONE, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, cit., p. 124.

[57] Così G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, p. 754.

quello prospettato dai promotori [58].

Con riferimento al secondo quesito, le motivazioni proposte dalla Corte appaiono più convincenti, perché è evidente che la permanenza dei "sottotesti" sarebbe stata una circostanza di difficile interpretazione e avrebbe minato la chiarezza e univocità del quesito.

Tuttavia, come è stato notato da parte della dottrina, i complessivi argomenti della Corte costituzionale appaiono scarsamente persuasivi. Le motivazioni addotte per negare la reviviscenza, e quindi la sussistenza di una normativa di risulta, si prestano alla critica di essere apodittiche: la Corte si sarebbe limitata a ribadire i suoi precedenti – peraltro, come già visto, non decisivi –, senza effettivamente darne ragione [59].

Non essendo la questione della reviviscenza a seguito dell'abrogazione referendaria oggetto di alcuna disposizione costituzionale o legislativa, infatti, la soluzione si dovrebbe trovare per via interpretativa.

Bisognerebbe chiedersi come sarebbe stata interpretata una disposizione legislativa che si fosse limitata ad abrogare espressamente la legge 270 del 2005: pur non trattandosi di una doppia abrogazione espressa, una tale disposizione si sarebbe potuta interpretare come un'ipotesi di reviviscenza, poiché non sarebbe stato possibile dare un altro significato all'intervento legislativo. Si tratterebbe certamente di un pessimo modo di legiferare, che però al contempo risulterebbe chiaro nella finalità e incontrovertibile negli esiti [60].

Perché dunque l'*intentio* referendaria declinata oggettivamente nell'abrogazione dell'intera legge di modifica non può essere interpretata allo stesso modo? Parte della dottrina ha indicato infatti come, in questo caso, il tenore del quesito fosse chiarissimo e non lasciasse dubbi di sorta; ciò senza che venisse meno il carattere meramente ablatorio dello strumento referendario [61].

Contra G. BRUNELLI, Intentio *oggettiva e reviviscenza: a proposito del quesito referendario n. 2*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 57-58, secondo cui tale peculiare tecnica (l'abrogazione dei soli *alinea*) è idonea a incorporare l'intento obiettivo di sostituire il sistema elettorale con quello previgente, al contrario dell'abrogazione dell'intera legge di modifica: l'abrogazione della legge nella sua interezza non sarebbe in grado di dare all'interprete un'indicazione precisa. Sul punto si tornerà *infra*, ma deve essere specificato che l'intera legge del 2005 consisteva in disposizioni modificatrici o abrogatrici di altre disposizioni previgenti.

[58] La curiosa formulazione del quesito è dovuta al fatto che i promotori, temendo che l'abrogazione totale proposta dal primo requisito fosse dichiarata inammissibile, hanno «cercato di riprodurre il caso (…) di una legge nuova che si limita ad abrogare una precedente legge meramente abrogatrice». Così G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, cit., p. 753.

[59] Cfr. Così R. GUASTINI, *Senza argomenti*, cit., p. 113 ss.; G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, cit., p. 751 ss.

[60] Sulla abrogazione di disposizioni modificatrici v. il paragrafo 4.2 del capitolo II.

[61] Cfr R. GUASTINI, *Senza argomenti*, cit., p. 114-115; M. LUCIANI, *Intervento*, in *Questioni di*

Altra parte della dottrina ha però contestato una conclusione di questo tipo, sostenendo che non sarebbe univoco il senso da attribuire alla mera abrogazione delle disposizioni modificatrici; l'idea che da una tale successione si debba trarre la conseguenza del ripristino delle disposizioni modificate nel testo previgente sembrerebbe infatti alludere a un fenomeno diverso, cioè a quello della riespansione; la riespansione, tuttavia, è una eventualità che si riferisce a discipline covigenti, di cui una risulti speciale nei confronti dell'altra. Pertanto, non si potrebbe ipotizzare la riespansione con riferimento a norme espresse da disposizioni ormai abrogate e, dunque, prive della possibilità di riappropriarsi di uno spazio applicativo [62].

A queste obiezioni si potrebbe però controbattere che certamente la mera abrogazione di una legge che autonomamente disciplina una materia lascerebbe il dubbio circa la reviviscenza della autonoma legge previgente e regolatrice della medesima materia: l'intervento potrebbe essere inteso sia come ripristino, sia come intenzione di lasciare uno spazio giuridicamente vuoto [63]. Invece, nel caso di una legge o di una disposizione meramente modificatrice il dubbio non dovrebbe porsi, perché l'unico senso dell'eliminazione di una modifica sembra appunto quello di voler ripristinare lo *status quo ante* [64].

Se si ammettesse – cosa che, in verità, non è pacifica, come si è esposto nel secondo capitolo – che la mera abrogazione di disposizioni meramente modificatrici conduca inevitabilmente a ripristinare le disposizioni modificate nel testo anteriore, ci si potrebbe chiedere perché non sia possibile riconoscere al referendum

---

ammissibilità dei referendum elettorali, Seminario di ASTRID dell'11 giugno 2007, in *www.astrid-online.it*, secondo cui «l'unico senso dell'abrogazione di una previsione normativa che dice che qualcosa è sostituito sarebbe che quel qualcosa deve intendersi come non più sostituito. In parole povere: l'unico senso è quello della reviviscenza della disciplina *legislativamente* abrogata dalla disciplina *referendariamente* abrogata»; A. ANZON, *La "reviviscenza" non è sufficiente a garantire l'ammissibilità dei quesiti referendari sulla legge Calderoli*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 36; M. ARMANNO, *La "chiarezza" dei quesiti referendari in materia elettorale. Brevi riflessioni a proposito di un limite di ammissibilità d'incerta definizione*, *ivi*, p. 37 ss.; A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, *ivi*, p. 45; S. BARTOLE, *Intervento*, *ivi*, p. 50. A. PUGIOTTO, Tertium datur, *ivi*, p. 141, esprimeva un giudizio critico sull'ipotizzato meccanismo della reviviscenza, ritenuto un «dettaglio sofisticatissimo», ma auspicava al contempo l'ammissibilità del primo quesito, ritenendo che la mera abrogazione di un intera legge elettorale dovrebbe sempre condurre al ripristino di quella previgente, in attesa che il Parlamento ne approvi una nuova.

[62] Cfr. P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio?*, cit., p. 8. In questo senso cfr. anche R. BASILE, *Note sulla reviviscenza delle leggi elettorali abrogate: un altro tassello dello statuto peculiare delle leggi elettorali?*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 53. *Contra* A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, cit., p. 120, secondo cui le discipline di risulta non sono mai compresenti e covigenti, perché sono norme nuove «in quanto applicabili a fattispecie diverse».

[63] Si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 1.3. del secondo capitolo.

[64] Cfr. A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, cit., p. 118.

abrogativo su disposizioni esclusivamente modificatrici l'idoneità a ripristinare le disposizioni abrogate – e, dunque, le relative norme – nel testo previgente.

Tuttavia, la Corte pose una fortissima preclusione, ritenendo che il referendum in quanto tale fosse incompatibile con la possibilità della reviviscenza.

L'orientamento della Corte è stato poi ribadito in alcune pronunce successive.

Nella sentenza del 29 gennaio 2014, n. 12, relativa a un quesito referendario sull'intera disciplina di riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari, la Corte motivò con argomenti identici il rifiuto della reviviscenza – e, dunque, l'inammissibilità del quesito; anche in questo caso, come in quello della sentenza n. 13 del 2012, la richiesta di referendum non aveva ad oggetto disposizioni meramente abrogatrici, ma una disciplina sostitutiva (sebbene, nel caso di specie, autonoma rispetto alla disciplina sostituita).

Tali conclusioni sono ribadite dalla Corte costituzionale nella sentenza del 27 gennaio 2015, n. 5 [65], relativa a tre nuovi quesiti sulla disciplina di riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari, che però per la prima volta si riferivano soltanto a disposizioni meramente abrogatrici. La circostanza non è priva di interesse, perché secondo parte della dottrina la sentenza n. 13 del 2012 aveva lasciato intendere implicitamente che sarebbe stato ammissibile un referendum abrogativo avente ad oggetto disposizioni meramente abrogatrici [66].

Pur ribadendo il costante riferimento ai propri precedenti – sia a quelli che effettivamente possono contare come tali, sia alle precedenti e non risolutive prese di posizione sul punto – e pur ritenendo inammissibili i quesiti, la sentenza del 2015 ha un interessante inciso: la Corte afferma infatti che «l'individuato scopo, insito nelle tre richieste di referendum, della reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti non è, tuttavia (…) conseguibile mediante lo strumento referendario».

Si ammette dunque che l'abrogazione come strutturata nei quesiti porterebbe, quale unico esito logico, alla reviviscenza; ma è proprio questo un esito che non può essere veicolato dal referendum, come «atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa» [67].

---

[65] Su cui v. M. MEZZANOTTE, *La reviviscenza e i limiti finalistici del referendum abrogativo*, in *www.giurcost.org*, 2015; P. CARNEVALE, *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio «no» che dà da pensare*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 397 ss.; P. TORRETTA, *Ancora sull'inammissibilità della "reviviscenza" da abrogazione referendaria*, cit.; G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; D. DE LUNGO, *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, in *www.giustamm.it*, 2015; G. MAROLDA, *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza possibile? Commento a margine della sentenza 5/2015 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 settembre 2015.

[66] Cfr. G. SERGES G., *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 7.

[67] Così Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29 (l'espressione è ripetuta nella sent. 5/2015).

Si assiste così a un passaggio logico rispetto agli argomenti delle precedenti pronunce, perché in questo caso la Corte afferma che l'esito del referendum sarebbe chiaro e univoco e la volontà sottostante risulta in modo oggettivo: il vero fulcro dell'argomentazione, ora esplicitato ancor più che nelle occasioni precedenti, consiste esclusivamente nell'inidoneità dell'istituto referendario.

Forse l'occasione di un quesito su disposizioni meramente abrogatrici, in cui non erano spendibili argomenti diversi[68], ha "costretto" la Corte a usare l'unico argomento possibile, ovvero proprio la supposta inidoneità del referendum a determinare la reviviscenza; si tratta, però, non di una inidoneità dell'abrogazione in quanto tale, bensì riferibile all'istituto referendario.

Da ultimo, si segnala la sentenza del 27 gennaio 2017, n. 26, con cui la Corte ha dichiarato inammissibile un referendum avente ad oggetto il c.d. *Jobs Act* (d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23) e di alcune parole dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Lo scopo del referendum consisteva nell'eliminare la disciplina della tutela nel caso di licenziamento illegittimo prevista dal *Jobs Act*, estendendo l'ambito applicativo dell'art. 18 dello Statuto, di cui contestualmente si voleva modificare il testo con la tecnica del ritaglio, in modo che la tutela ivi prevista fosse applicabile non più nei confronti dei datori di lavoro con più di 15 dipendenti, bensì a tutti quelli con più di 5 dipendenti: pertanto, il quesito proponeva di abrogare il nuovo regime di tutela, applicabile soltanto ai rapporti di lavoro sorti dopo la sua vigenza, e al contempo di estendere il vecchio regime di tutela (che sarebbe tornato a essere generale, applicabile a tutti i rapporti di lavoro sorti prima e dopo il 2015, salvo il requisito dimensionale) alle imprese con più di 5 dipendenti: dunque, una sorta di reviviscenza con contestuale "emendamento" della norma ripristinata.

Il quesito è stato dichiarato inammissibile, ma nelle motivazioni la questione della reviviscenza non è richiamata. In effetti, da un punto di vista dogmatico, più che a una reviviscenza in senso proprio il referendum era finalizzato alla riespansione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, cioè di una disposizione ancora vigente, ma ormai limitata a disciplinare soltanto i rapporti di lavoro sorti prima della vigenza del d.lgs. n. 23 del 2015.

L'argomento principale con cui è ritenuta l'inammissibilità consiste nel carattere propositivo della normativa di risulta, ottenuta con la tecnica del ritaglio; inoltre, *ad abundantiam*, le abrogazioni proposte contestualmente – tutto il d.lgs. e parte dell'art. 18 – avrebbero colpito discipline diverse, unificando in un solo quesito domande eterogenee.

Sarebbe stato interessante conoscere quale sarebbe stata la decisione della Corte se il quesito si fosse limitato a investire la nuova disciplina, senza toccare quella più antica; la pronuncia, in alcuni passaggi, sembra suggerire che in

[68] Argomenti quali, ad esempio, la difficoltà di valutare gli effetti dell'eventuale abrogazione referendaria sull'ordinamento.

quest'ultima ipotesi il referendum sarebbe stato ammissibile. Si può aggiungere, però, che benché il caso possa essere visto come ripristino della norma più antica, esso non costituisca in realtà un'ipotesi di reviviscenza in senso stretto. La vecchia norma dell'art. 18, infatti, non è stata abrogata e, pertanto, una sua riespansione per via referendaria non avrebbe posto il problema di "resuscitare" una disciplina non più vigente; più semplicemente, si sarebbe espanso l'ambito applicativo della vecchia disciplina, non più limitata a regolare i rapporti sorti fino a un certo periodo.

A fronte di un così netto indirizzo della Corte costituzionale, dunque, sembra che debba escludersi ogni ipotesi di reviviscenza a seguito di abrogazione referendaria, ivi compresa quella di abrogazione di norma meramente abrogatrice; con la conseguenza di escludere che i cittadini possano intervenire direttamente su «un'intera categoria di scelte legislative» [69].

Come si è analizzato, si tratta di un orientamento che parte dal presupposto che dovrebbe invece dimostrare e, per questo, non ha ancora fatto breccia in dottrina [70]; non manca chi, però, condivide le conclusioni cui è giunta la giurisprudenza costituzionale, sostenendo che «la portata soltanto ablativa dello strumento referendario, di per sé, non appare strutturalmente in grado di garantire la corrispondenza della normativa di risulta al principio normativo perseguito dal quesito referendario» [71].

Il giudizio di ammissibilità del referendum è un ambito in cui il giudizio della Corte sulla possibilità della reviviscenza è inappellabile.

Nelle altre ipotesi di reviviscenza, infatti, la Corte non ha modo di imporsi in via assoluta.

La reviviscenza a seguito di abrogazione legislativa della norma abrogatrice, infatti, sarà normalmente oggetto di valutazione dei giudici ordinari e la Corte costituzionale potrà intervenire, in ipotesi, solo nel caso in cui si dubiti che una norma "reviviscente" sia legittima.

La reviviscenza a seguito di illegittimità della norma abrogatrice, come si vedrà nel prossimo capitolo, è riconosciuta con apporto sostanzialmente paritario dalla Corte costituzionale, che dichiara illegittima la norma, e dai giudici comuni, che ne traggono le conseguenze.

Soltanto nell'ipotesi di referendum abrogativo, dunque, la parola della Corte

---

[69] Così P. TORRETTA, *Ancora sull'inammissibilità della "reviviscenza" da abrogazione referendaria*, cit., p. 13.

[70] Cfr., *ex multibus*, R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, cit.; A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, cit., A. MORRONE, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, cit.; P. TORRETTA, *Ancora sull'inammissibilità della "reviviscenza" da abrogazione referendaria*, cit.; G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

[71] Così G. BARCELLONA, *Votare contro*, cit., p. 82. V. anche V. MARCENÒ, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013, p. 69 ss.

è l'unica che giuridicamente si impone, senza concorso di altri soggetti; pertanto, l'interprete non può che prenderne atto e regolarsi di conseguenza, o insistere sperando che nel tempo l'orientamento possa essere modificato.

È comunque una fonte di certezza, in una giurisprudenza di così difficile lettura qual è quella sull'ammissibilità dei quesiti referendari, che la preclusione alla reviviscenza sia stata infine dichiarata senza esitazioni.

Ci si può pero chiedere quanto sia ragionevole escludere che il popolo possa sanzionare una scelta di riforma legislativa, non potendo votare a favore del mantenimento di una certa disciplina o a favore del ripristino di quella anteriore, e al contempo ammettere invece quesiti di natura oggettivamente manipolativa, che intervengono con creatività sul tessuto normativo; una scelta netta fra la disciplina vigente e quella dell'immediato passato sembra forse un'ipotesi più vicina allo spirito del referendum quale sanzione popolare alle scelte politico-legislative adottate dagli organi rappresentativi.

CAPITOLO V

INVALIDITÀ DELLA NORMA ABROGATRICE E REVIVISCENZA

SOMMARIO: 1. Peculiarità della reviviscenza a seguito di illegittimità della norma abrogatrice. – 2. Una questione all'origine del dibattito sulla giustizia costituzionale: la posizione di Kelsen sulla reviviscenza e il suo recepimento nella vigente Costituzione austriaca. – 3. Gli orientamenti della dottrina sugli effetti della dichiarazione di incostituzionalità di una norma legislativa abrogatrice. – 3.1. L'assimilazione degli effetti della dichiarazione di illegittimità all'abrogazione. – 3.2. L'incostituzionalità quale annullamento della norma illegittima. – 3.3. La negazione della reviviscenza in ragione della definitività dell'effetto abrogativo. – 3.4. La negazione della reviviscenza in ragione dei limiti agli effetti retroattivi derivanti dall'annullamento. – 3.5. Il ripristino della norma illegittimamente abrogata come corollario del sindacato di costituzionalità. – 3.5.1. L'ammissibilità della reviviscenza in ragione della natura permanente e continua dell'effetto abrogativo. – 3.5.2. L'ammissibilità della reviviscenza in ragione dell'annullamento dell'effetto abrogativo. – 3.5.2.1. Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una norma meramente abrogatrice. – 3.5.2.2. Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi di natura for-male di una norma abrogatrice. – 3.5.2.3. Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una norma non meramente abrogatrice. – 4. Gli orientamenti della Corte costituzionale. – 4.1. Uno sguardo di sintesi sugli orientamenti più recenti della Corte costituzionale. – 5. Possibili limiti alla reviviscenza per incostituzionalità della norma abrogatrice. – 5.1. La reviviscenza di norme comportanti spese a carico del bilancio pubblico. – 5.2. La reviviscenza della norma abrogata per effetto dell'illegittimità sopravvenuta della norma abrogatrice. – 5.3. Modulazione degli effetti nel tempo della sentenza che dichiara l'illegittimità di una norma abrogatrice. – 5.4. La reviviscenza di norme penali.

1. *Peculiarità della reviviscenza a seguito di illegittimità della norma abrogatrice*

Come già anticipato nel primo capitolo, col termine reviviscenza si indicano fenomeni non riconducibili a unitarietà se non per la mera circostanza di assistere alla restituzione di efficacia a una norma che, per un certo periodo, doveva essere considerata abrogata.

Si è visto nei capitoli precedenti che, in relazione all'ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice, risulta decisiva la presupposta concezione del fenomeno a-

brogativo: tutti i ragionamenti sul punto, rispondendo all'interrogativo se l'effetto abrogativo disposto nei confronti di una norma a sua volta abrogatrice possa ripristinare la norma originariamente abrogata, si svolgono sul piano dell'efficacia delle norme abrogate e di quelle abrogatrici nel tempo.

Nel diverso caso in cui si riscontri l'illegittimità costituzionale di una norma abrogatrice tale aspetto, pur non sfumando nell'irrilevanza, sembra però passare in secondo piano rispetto alla valutazione di quale sia sul piano giuridico la natura dell'atto normativo riconosciuto come incostituzionale e, in conseguenza di ciò, di quale sia la sorte degli effetti da esso disposti [1]. L'illegittimità, infatti, colpisce l'atto normativo e le norme da esso poste sul diverso piano della validità, motivo per cui non si ha in realtà un problema di successione di leggi nel tempo, o meglio si ha una sequenza bifasica e non trifasica. Non si assiste infatti a una successione di tre leggi (A, B e C), ma alla successione di A e B a cui segue la dichiarazione di invalidità di B.

Così, se per esempio una legge A è abrogata da una legge B che successivamente è dichiarata incostituzionale, la sequenza che ipoteticamente porta alla reviviscenza non si perfeziona con l'entrata in vigore di una ulteriore legge, bensì con la dichiarazione di illegittimità da parte dell'organo a ciò competente.

Nella reviviscenza a seguito di successive abrogazioni l'interprete è chiamato a valutare se vi è ripristino in una vicenda che si compone di una serie di atti normativi omogenei posti sullo stesso piano (o comunque di atti parimenti competenti): si tratta così di una vicenda in cui si ha l'introduzione nell'ordinamento di una nuova norma o statuizione, sia pure di contenuto che risulta dal punto di vista meramente formale come esclusivamente negativo.

Nel caso di illegittimità, invece, risulta decisivo l'effetto di un atto non formalmente ascrivibile alle fonti del diritto [2], ma espressione di un organo deputato a verificare la conformità alla Costituzione delle norme di rango primario: in questo caso si assiste all'annullamento di norme e alla loro conseguente caducazione irreversibile.

La diversità *quoad causam* rispetto all'ipotesi di reviviscenza rende possibile

---

[1] Cfr. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988, p. 67 ss.; V. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998, p. 4.

[2] In dottrina si discute se le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale possano essere considerate anch'esse una fonte del diritto. In dottrina prevale la soluzione negativa: v., per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, VI ed., Padova, 1984, p. 116 ss.; S. PUGLIATTI, *Abrogazione (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1959, p. 153. Tuttavia, parte della dottrina propende per la risposta affermativa: cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012, p. 30; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, II ed., Bologna, 2011, p. 274 ss.; R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, p. 44; N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2008, p. 79; A. CELOTTO, *Le sentenze della Corte costituzionale sono fonti del diritto?*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 27 s., il quale rileva che «appare ormai innegabile che, nel nostro ordinamento, determinate sentenze (costituzionali e comunitarie) non solo valgono come fonti del diritto, ma addirittura prevalgono sulla legge, cioè sulla fonte del diritto per antonomasia».

che, a seconda della concezione che si fa propria sia dell'abrogazione sia dell'illegittimità, si possa ritenere che vi sia ripristino in una ipotesi e non nell'altra: in altri termini, anche gli orientamenti che ritengono giuridicamente inammissibile la reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice possono ritenerla ammissibile nella diversa ipotesi di invalidità dell'abrogazione.

Come si illustrerà nei paragrafi successivi, in Italia il dibattito sulla possibilità di ripristino di norme abrogate a seguito di incostituzionalità della norma abrogatrice ha inizialmente scontato, soprattutto in dottrina, le incertezze circa l'esatta ricostruzione dell'illegittimità costituzionale e dei suoi effetti sulla configurazione normativa dell'ordinamento giuridico. Tuttavia, oggi la giurisprudenza e la dottrina maggioritarie sembrano riconoscere che la dichiarazione di incostituzionalità, in quanto assimilabile ad un annullamento, investa non soltanto il contenuto normativo delle disposizioni caducate, ma in presenza di determinate condizioni possa essere idonea a travolgere i relativi effetti abrogativi [3].

Una seconda decisiva differenza fra le due tipologie di reviviscenza consiste nella decorrenza della rinnovata piena efficacia della norma ripristinata.

La norma reviviscente a seguito di abrogazione di norma abrogatrice è di nuovo pienamente efficace *ex nunc*, ovvero dal momento in cui è abrogata la norma abrogatrice, salvo che quest'ultima non sia abrogata retroattivamente.

Invece, in ragione della retroattività degli effetti che nell'ordinamento italiano è riconosciuta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, il ripristino di una norma invalidamente abrogata opera *ex tunc*, ovvero dal momento in cui si è verificata l'illegittima limitazione di efficacia: in altri termini, si reputa *a posteriori* che tale norma non sia mai stata abrogata.

È questa la ragione per cui in tale ipotesi non si verifica una successione di norme nel tempo, quanto piuttosto una successione di "situazioni normative" [4]. Nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della norma illegittima e il suo annullamento, la situazione normativa considerata dagli interpreti doveva essere quella per cui l'abrogazione si era verificata; soltanto successivamente alla pronuncia di accoglimento si può considerare l'abrogazione come mai legittimamente avvenuta, con la conseguenza che la norma illegittimamente abrogata regolerà anche i rapporti sorti durante la propria apparente limitazione di efficacia – salvo che questi siano ormai esauriti, non diversamente rispetto agli effetti riconosciuti in via generale a qualunque sentenza di accoglimento della Corte costituzionale.

---

[3] Come si vedrà *infra*, nel successivo paragrafo terzo.

[4] Per la definizione di "situazione normativa" v. A. SPADARO, *La "norma" o piuttosto la "situazione normativa" quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto "dottrinale" che dice e non dice (in margine alla sent. cost. n. 84/1996)*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 779. Per l'efficace distinzione fra successione di leggi e successione di situazioni normative v. M. PARODI GIUSINO, *Effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi penali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1982, p. 926. V. la nota 166 del capitolo I.

Per tale motivo alcuni ritengono che una vicenda ricostruita in questi termini non costituisca un caso di effettiva reviviscenza, quanto piuttosto consista nel riconoscimento successivo di una permanenza in vigore della norma, soltanto apparentemente abrogata [5]. Posto che, in questi termini, il problema sembra avere natura eminentemente lessicale, e posto altresì che si è già detto di quanto sia poco rigoroso l'uso di un solo termine per indicare un fenomeno in realtà composito [6], si potrebbe comunque obiettare che in concreto si verifica un ripristino di efficacia: fino al momento in cui l'incostituzionalità della norma abrogatrice non è accertata ed efficace ai sensi dell'art. 136 Cost., la norma abrogata deve essere considerata come tale.

2. *Una questione all'origine del dibattito sulla giustizia costituzionale: la posizione di Kelsen sulla reviviscenza e il suo recepimento nella vigente Costituzione austriaca*

Il problema della reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate si è posto fin dalle origini del dibattito sulla giustizia costituzionale in Europa; escludere o ammettere la possibilità di un effetto ripristinatorio è infatti una circostanza che concorre in modo non secondario a definire l'ampiezza e l'incisività del controllo di costituzionalità.

Nei fondamentali studi di Hans Kelsen sulla giustizia costituzionale si ritrovano alcune riflessioni preziose.

Pur qualificando la decisione del Tribunale costituzionale (ovvero dell'orga-

---

[5] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2010, p. 315; G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016, pp. 39-40, secondo cui in tale ipotesi si riscontra «un'inefficacia originaria della disposizione illegittima, che generalmente impedisce a questa di sostituirsi alla norma preesistente»; R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 599, secondo cui è più preciso definire il fenomeno come «mantenimento in vigore, incidendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale precisamente sull'atto abrogativo, che perde valore *ex tunc*»;

In questo anche chi non ammette che una norma abrogata possa essere nuovamente efficace a seguito della dichiarazione di illegittimità della norma abrogatrice e precisa che ove anche si sostenesse il contrario, ritenendo che la legge incostituzionale sia nulla-inesistente, non si tratterebbe comunque di reviviscenza, ma della «fine di una semplice sospensione di efficacia in fatto erroneamente avvenuta ma giuridicamente mai verificatasi» così F. MODUGNO, *Problemi e pseudoproblemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Rass. giur. sarda*, 1966 e poi in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, p. 669; in senso adesivo cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione di illegittimità conseguenziale*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1405.

[6] Cfr. il paragrafo 3.6 del capitolo I.

no a cui è assegnato il controllo di costituzionalità sulle leggi) come annullamento, egli riteneva che da ciò dovessero conseguire soltanto limitati effetti retroattivi[7].

Per quanto interessa nel presente studio, secondo tale autorevole prospettiva l'annullamento di una norma non investe «gli effetti che la sua entrata in vigore ha avuto sulle norme che fino a quel momento avevano regolato il medesimo oggetto»: non si verifica affatto «il ripristino della situazione di diritto anteriore alla sua entrata in vigore», ma soltanto una situazione di «vuoto giuridico»[8].

Kelsen ammetteva però subito che una tale configurazione degli effetti dell'annullamento potrebbe portare a inconvenienti, specie nel caso in cui la legge oggetto di giudizio sia incostituzionale per vizi di natura meramente formale. Per ovviare a una conseguenza così rigida, egli proponeva due possibili soluzioni idonee ad evitare la creazione uno spazio giuridico non regolamentato, conferendo così un potere discrezionale al Tribunale costituzionale.

a) Una prima ipotesi consiste nell'attribuzione al Tribunale della facoltà di modulare nel tempo gli effetti della propria decisione, differendo a un termine posticipato rispetto alla pronuncia la decorrenza degli effetti derivanti dalla stessa. In tal modo, il legislatore avrebbe il tempo di adottare una nuova disciplina prima che l'annullamento esplichi i suoi effetti nell'ordinamento, evitando così che la materia resti priva di una regolamentazione e, al contempo, escludendo che si possa verificare un fenomeno di reviviscenza.

b) Una seconda ipotesi consiste nella previsione della facoltà in capo al Tribunale costituzionale di «stabilire, nella decisione con la quale annulla una norma generale, che l'annullamento rimette in vigore le norme generali che regolavano la materia prima che intervenisse la norma annullata»[9]. Si tratterebbe in questo caso di una effettiva reviviscenza, determinata espressamente in modo da non lasciare dubbi.

Entrambe le soluzioni che Kelsen propose presentano due profili analoghi.

a) Da un lato, si riscontra in ciascun caso una soluzione orientata a garantire la certezza del diritto. Si tratta di prospettiva presente in tutte le riflessioni di Kelsen sulla giustizia costituzionale, soprattutto nei termini della stabilità della normazione e dei rapporti giuridici che oggi si definirebbero esauriti. Secondo Kelsen, l'esigenza di certezza del diritto potrebbe giustificare l'apposizione di un termine fisso, stabilito dalla stessa Costituzione, entro cui una norma possa essere annullata: la circostanza che una norma sia stata vigente per lunghi anni, infatti, renderebbe "increscioso" (per utilizzare le parole di Kelsen) il suo annul-

---

[7] Cfr. H. KELSEN, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, in *Rev. dr. publ.*, 1928, trad. it. *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (La giustizia costituzionale)* in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, 1981, pp. 170, 192 e *passim*.

[8] *Ivi*, p. 192.

[9] *Ibidem*.

lamento. Parimenti, esigenze di certezza del diritto portano a escludere che l'annullamento della norma possa rimettere in discussione gli atti giuridici posti in essere sulla base della stessa fino a quel momento, fatti salvi quelli nei confronti dei quali non vi sia stata *medio tempore* una pronuncia di un'autorità pubblica [10]).

Non possono sorgere contrasti o dubbi sul ripristino di norme incostituzionalmente abrogate, poiché nell'ipotesi del differimento degli effetti ciò sarebbe evidentemente escluso, mentre in quella del ritorno in vigore disposto dalla stessa pronuncia di annullamento l'interprete troverebbe già una precisa indicazione nel dispositivo della sentenza.

b) Dall'altro lato, non può trascurarsi la circostanza che poteri di questo tipo presentano potenzialmente ampi margini di discrezionalità, in quanto previsti per ragioni di opportunità. Escludere l'automaticità della reviviscenza quale effetto conseguente dall'annullamento di una norma abrogatrice, in altre parole, significa aumentare in modo notevole il ruolo in senso lato "politico" del Tribunale costituzionale, chiamato a valutare circostanze di fatto che vanno al di là della questione della legittimità della norma oggetto di giudizio. Tuttavia, l'esperienza di alcuni ordinamenti in cui strumenti di questo tipo sono previsti dimostra forse il contrario, ovvero che soluzioni ispirate alle proposte ora descritte possono determinare l'instaurarsi di rapporti collaborativi e non ostili fra Parlamento e giudice costituzionale.

Una espressa eccezione a tale assetto consiste nell'ipotesi di annullamento di una legge meramente abrogatrice, il cui unico effetto non può che consistere nella «scomparsa della sola conseguenza giuridica della legge – l'abrogazione della legge precedente – cioè il ripristino di quest'ultima» [11]; tale eccezione sembra dimostrare come non si possa escludere *a priori* e *in toto* la reviviscenza, se non al prezzo di uno svuotamento di senso della garanzia del giudizio di costituzionalità.

Il modello kelseniano, come noto, trova precisi riscontri nella Costituzione austriaca, la quale nel vigente articolo 140 prevede una disciplina molto dettagliata. Anzitutto si segnala che a norma del comma 7 le decisioni della Corte costituzionale hanno efficacia *ex nunc*, salvo che sia diversamente disposto nella stessa pronuncia (come in realtà di regola avviene). Il comma 5 prevede che gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità possono essere posticipati fino a diciotto mesi. Infine, ed è questo il dato che qui rileva maggiormente, nel comma 6 è esplicitamente prevista la reviviscenza delle disposizioni di legge abrogate dalla legge illegittima, salvo che la Corte stessa non disponga altrimenti [12].

---

[10] Cfr. *ivi*, p. 191.

[11] *Ivi*, p. 193.

[12] Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2014, p. 182; F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, in *Nomos*, 1/2012, p. 12.

Non si tratta esattamente della soluzione proposta da Kelsen, poiché si presume l'automatica reviviscenza delle norme abrogate per effetto della dichiarazione di illegittimità della norma abrogatrice, salvo che nella propria sentenza la Corte costituzionale austriaca disponga esplicitamente in senso opposto. Tuttavia, l'impostazione di fondo sembra la medesima, spettando espressamente alla Corte la decisione circa il ripristino delle norme illegittimamente norme abrogate.

Va anche evidenziata la norma che prevede che nella pubblicazione della pronuncia di incostituzionalità deve precisare quali disposizioni legislative eventualmente ritornino vigenti: ciò costituisce una garanzia della certezza del diritto, perché l'interprete troverà una puntuale indicazione delle disposizioni che devono considerarsi nuovamente vigenti, eludendo in radice il rischio che la reviviscenza possa diventare oggetto di dibattito giurisprudenziale.

3. *Gli orientamenti della dottrina sugli effetti della dichiarazione di incostituzionalità di una norma legislativa abrogatrice*

Rispetto all'ordinamento austriaco, in quello italiano la disciplina costituzionale e legislativa sul punto è molto più sintetica e non prevede esplicitamente alcun potere dilatorio rimesso alla Corte, né tantomeno vi sono riferimenti all'ipotesi di ripristino delle norme illegittimamente abrogate [13].

Come nell'ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice, anche in questo caso la configurabilità della reviviscenza dipende dagli orientamenti fatti propri da dottrina e giurisprudenza [14].

3.1. *L'assimilazione degli effetti della dichiarazione di illegittimità all'abrogazione*

Un primo orientamento, sulla base dell'assimilazione degli effetti della dichiarazione di illegittimità a quelli dell'abrogazione, negava che nell'ordinamento italiano la dichiarazione di incostituzionalità di una norma abrogatrice comportasse la reviviscenza della norma illegittimamente abrogata: come l'abrogazione, anche la dichiarazione di illegittimità dispiegherebbe effetti solo *ex nunc* [15].

---

[13] Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, 1976, p. 1427.

[14] Per un'accurata ricostruzione degli orientamenti sul punto cfr. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 4-6; ID., *Fonti del diritto e antinomie*, II ed., Torino, 2014, pp. 94-97. Cfr. anche F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, cit., p. 7 ss.

[15] V., *ex pluribus*, A. DE VALLES, *Inefficienza delle Corti costituzionali*, in *Riv. amm.*, 1953, p. 611; F. CROSA, *Diritto costituzionale*, IV ed., Torino, 1955, p. 484; S. ROMANO, *L'ordinamento*

Si tratta, come già illustrato, di una tesi che si fondava sul dato letterale dell'art. 136 Cost., il quale prevede la «cessazione di efficacia» della legge dichiarata illegittima, secondo una formula che era all'epoca consueta per descrivere gli effetti dell'abrogazione [16]. Tale tesi è ormai pacificamente superata: come si illustrerà, oggi sembra infatti incontestata la ricostruzione dell'illegittimità costituzionale in termini autonomi quale cessazione radicale (e non mera limitazione) di efficacia.

A tale orientamento si potrebbe comunque obiettare che anche nell'ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice, cioè di una sua cessazione di efficacia non retroattiva (*rectius*, secondo l'opinione oggi incontestata, limitazione di efficacia), si può verificare il ripristino della norma originariamente abrogata.

Come già illustrato nel secondo capitolo, anche partendo da presupposti di teoria generale non favorevoli al ripristino di norme abrogate si ammettono alcune eccezioni di reviviscenza, prima fra tutte quella di mera abrogazione di norma meramente abrogatrice.

Senza ripercorre ora tutto il dibattito sul punto, si può comunque ritenere che la semplice assimilazione degli effetti dell'illegittimità all'abrogazione non sia decisiva per negare ogni possibilità di ripristino, stante la diversità di opinioni dottrinarie e giurisprudenziali.

Tuttavia, si porrebbe un ostacolo se si volesse adottare la prospettiva secondo cui la reviviscenza è sempre determinata da una manifestazione di volontà implicita nella mera abrogazione di norma abrogatrice [17]. Tale ordine di idee, infatti, non pone problemi allorché l'abrogazione sia disposta dall'organo a cui l'ordinamento conferisce potestà legislativa o normativa. Sarebbe invece meno agevole riconoscere tale possibilità in capo a un organo, quale la Corte costituzionale, chiamato semplicemente a stabilire se gli atti e le norme sottoposti al suo giudizio sono conformi a un parametro stabilito dalla Costituzione. Se la Corte è un legislatore negativo [18], che può soltanto caducare disposizioni illegit-

---

giuridico ed il sistema positivo della giurisdizione in generale e della giurisdizione costituzionale in particolare, Milano, 1961, p. 246.

[16] Per la definizione di abrogazione come cessazione o eliminazione dell'efficacia di una norma cfr. D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e S. Romano, 1914, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, p. 159; M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *R. Università degli Studi di Perugia. Annali della facoltà di Giurisprudenza*, Padova, 1942, p. 6; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 142; N. DISTASO, *Disposizioni sulla legge in generale*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di B. Liguori, N. Distaso, F. Santosuosso, libro I, tomo I, Torino, 1966, p. 52. Più di recente, la concezione dell'abrogazione come cessazione di efficacia della norma è stata riproposta da C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, p. 24 e *passim*.

[17] Si rinvia a quanto detto sul punto nel paragrafo 1.2 del capitolo II.

[18] Si tratta della visione secondo cui quando la Corte «ravvisa l'illegittimità costituzionale di una disposizione la deve annullare e non può fare altro» (così T. ANCORA, *La Corte costituzionale e il potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3840). Quella del "legislatore negativo", come noto, è

time, non si potrebbe riconoscere alle sue pronunce la possibilità di veicolare una qualche forma di volontà, stante il loro contenuto vincolato a determinare soltanto se vi è o meno contrasto col parametro costituzionale.

Si può osservare come anche il popolo, mediante referendum abrogativo, sia stato spesso qualificato come "legislatore negativo". Il parallelismo fra le due situazioni di una Corte e un legislatore popolare entrambi formalmente vincolati a interventi di segno per così dire oppositivo si è risolto in realtà in una notevole divaricazione negli esiti.

Si è visto come la natura "negativa" del referendum non consenta di veicolare una richiesta autenticamente propositiva, e dunque la reviviscenza sia preclusa in questo caso. Viceversa, sembra difficile riconoscere alla Corte un ruolo meramente demolitivo.

Come noto, la stessa Corte costituzionale si è dotata della possibilità di ricorrere a sentenze manipolative di tipo additivo o sostitutivo, nonché a pronunce interpretative; in tal modo, non sembra più corrispondente alla realtà l'idea che essa si possa pronunciare solo "per eliminazione" di norme [19].

Tale questione sembra in realtà oziosa, perché il problema non sembra porsi in questi termini, stante il fatto già ricordato che l'orientamento che assimilava gli effetti dell'incostituzionalità a quelli dell'abrogazione è oggi totalmente superato.

3.2. *L'incostituzionalità quale annullamento della norma illegittima*

Abbandonata ogni pretesa assimilazione con l'abrogazione, la dottrina si è comunque divisa sulla natura della pronuncia di illegittimità costituzionale e su quella della stessa legge o disposizione illegittima.

Un primo orientamento ritiene che la disposizione incostituzionale sia sin dal principio nulla-inesistente e che pertanto fin dall'origine debba essere considerata inefficace; la declaratoria di illegittimità avrebbe così un carattere meramente dichiarativo [20].

Intesa in questo senso, allora, a seguito della sentenza di accoglimento che

---

una definizione che risale a Kelsen: cfr. H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, cit., p. 173. In senso analogo, definiva quella costituzionale come una «giurisdizione di amputazione» L. ELIA, *Recensione a M. Cappelletti, Il controllo di costituzionalità sulle leggi nel diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 1969, p. 112.

[19] Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e la creazione di dispositivi manipolativi cfr., per tutti, E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2012, p. 66 ss.

[20] Cfr. per tutti V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 514 ss.; ID., *Sindacato di costituzionalità e applicazione di leggi penali*, in *Ann. Univ. Padova, Fac. di Economia e Commercio in Verona*, Verona, 1966, p. 367; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Napoli, 1986, p. 642.

dichiara l'illegittimità costituzionale di norma abrogatrice le norme illegittimamente abrogate torneranno in concreto a esplicare piena efficacia, ma ciò in considerazione del fatto che l'abrogazione non si è mai effettivamente verificata: dunque, non soltanto in ragione degli effetti della pronuncia, quanto piuttosto perché si deve considerare la loro permanenza in vigore nell'ordinamento [21].

Un secondo orientamento, che è prevalente, ritiene invece che la norma illegittima sia in realtà efficace fino al momento in cui interviene la dichiarazione di illegittimità: è infatti la stessa Costituzione a stabilire all'art. 136 che la legge dichiarata incostituzionale "cessa" di avere efficacia, implicando in tal modo che fino al giorno in cui la decisione è pubblicata l'efficacia doveva essere riconosciuta all'atto pur successivamente dichiarato illegittimo.

Per questo motivo alcuni ritengono che sia possibile riconoscere alla sentenza di accoglimento un valore dichiarativo-costitutivo: da un lato, essa dichiara l'invalidità della norma, dall'altro determina un effetto costitutivo, che consiste proprio nella caducazione retroattiva della norma illegittima [22].

La dichiarazione di incostituzionalità, pertanto, è assimilabile non già all'accertamento di nullità, bensì all'annullamento [23].

In senso conforme si esprime anche la giurisprudenza costituzionale, secondo cui «dal carattere sostanzialmente invalidante della dichiarazione di illegittimità deriva la conseguenza (pure accolta dalla dottrina quasi unanime) che la dichiarazione stessa produce conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento. Con incidenza quindi, in coerenza con gli effetti di tale istituto, anche sulle situazioni pregresse (…) salvo il limite invalicabile del giudicato, con le eccezioni espressamente prevedute dalla legge, e salvo altresì il limite derivante da situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» [24].

La questione della reviviscenza si può dunque ricondurre a ciò: se l'annullamento di un atto normativo o di sue disposizioni possa comportare tanto la cessazione di efficacia *ex tunc* delle norme da essi ricavabili, quanto anche la cessazione dell'effetto abrogativo.

---

[21] Cfr. E. GARBAGNATI, *Efficacia nel tempo della decisione di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 213.

[22] In questo senso cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, p. 508; F. MODUGNO, *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1994, p. 73 ss. Cfr. anche F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, 1962, p. 972 e C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, Padova, 1950, p. 269 ss., i quali riconoscono un valore a un tempo dichiarativo della nullità (e dunque non ritengono si tratti di annullabilità) e costitutivo della cessazione di esecutorietà.

[23] Cfr., per tutti, G. PARODI, *Art. 136*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2648; A.M. SANDULLI, *Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 42.

[24] Così Corte cost., 29 dicembre 1966, n. 127. In senso adesivo cfr. Corte cost., 2 aprile 1970, n. 49.

3.3. *La negazione della reviviscenza in ragione della definitività dell'effetto abrogativo*

Un primo orientamento nega la possibilità di reviviscenza sulla base della presupposta definitività dell'effetto abrogativo.

Pur riconoscendo che la dichiarazione di illegittimità non coincide con l'abrogazione, quanto a causa e soprattutto quanto a effetti nell'ordinamento, tale orientamento ritiene che in entrambi i casi l'avvenuta abrogazione sia un limite invalicabile.

Le concezioni di teoria generale presupposte da tale orientamento sono le medesime già illustrate in precedenza [25]: pur fondandosi su ricostruzioni diverse e fra loro inconciliabili, si riscontra in ciascuna di tali posizioni la conseguenza dell'irrevocabilità dell'effetto abrogativo, che resterebbe insensibile non soltanto alla successiva abrogazione della legge abrogatrice, ma anche alla sua eventuale dichiarazione di illegittimità.

a) Così, secondo l'orientamento più rigoroso, si afferma che la forza formale della legge, che comprende anche la sua *vis abrogans*, discende direttamente dalla Costituzione: la definitività dell'abrogazione dipende dunque dalla stessa Costituzione e si pone come un limite assoluto rispetto ad ogni effetto retroattivo che incida sulla norma abrogatrice, sia esso disposto da una successiva norma abrogatrice, discenda esso invece da una pronuncia di illegittimità [26].

A ciò si potrebbe obiettare che sembra scorretto assimilare, sia anche soltanto quanto a effetti, le ipotesi di abrogazione e di illegittimità di norma abrogatrice, che dovrebbero restare invece distinte. Tale orientamento, inoltre, sembra trascurare il fatto che in questo modo si giungerebbe alla conclusione paradossale per cui sarebbe la stessa Costituzione a porre al riparo una sua violazione dalla possibilità di essere sanata: se allora si vuole ritenere che dalla Costituzione discenda la forza abrogatrice di una legge, e che il relativo effetto sia definitivo, non si può però logicamente ammettere che ciò si verifichi proprio quando tale abrogazione, per qualunque vizio di costituzionalità, risulti illegittima.

b) La tesi maggioritaria in sede di teoria generale, secondo cui l'effetto abrogativo discende dall'atto normativo, che è "istantaneo ad effetti permanenti" [27], nella sua declinazione più diffusa riconosce parimenti il carattere definitivo dell'effetto abrogativo, che si consuma in modo puntuale e istantaneo nel momento dell'entrata in vigore dell'atto.

In questo ordine di idee, si ritiene che tale effetto non possa essere travolto

---

[25] V., per un inquadramento in generale, il paragrafo 2.5 del capitolo I; in relazione all'ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice, il paragrafo 1 del capitolo II.

[26] Cfr. M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, pp. 923-924.

[27] Si tratta della nota e autorevole tesi sostenuta da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 215-219.

dalla pronuncia di incostituzionalità, poiché quest'ultima determina la cessazione di efficacia soltanto con riferimento al contenuto normativo dell'atto o della disposizione viziata, ma non può invece colpire gli effetti che si sono verificati istantaneamente e sono ormai consumati, fra cui quello abrogativo [28].

Anche a tale orientamento si può obiettare che la definitività dell'effetto abrogativo dovrebbe comunque fondarsi sulla legittimità della causa che lo ha provocato: più semplicemente, qualora si ritenga che la reviviscenza non possa operare se è a sua volta abrogata la norma abrogatrice (vicenda che, si ripete, non presenta problemi sul piano della validità delle norme), si dovrebbe però indicare una specifica ragione per cui un'abrogazione posta in essere in contrasto con la Costituzione non possa essere considerata annullata quale conseguenza dell'annullamento della norma che la ha disposta. In altri termini, non sembra logico postulare un effetto definitivo pur in assenza della sua validità.

c) Infine, secondo la tesi della c.d. condizione risolutiva implicita l'effetto abrogativo si verifica in ragione di una condizione che pone la stessa norma abrogata e non in forza del nuovo atto normativo: di conseguenza, «appar chiaro non soltanto che qualsiasi verificazione di un ulteriore fatto abrogativo nei confronti della legge abrogante non incide già sull'essere essa stessa il fatto richiesto dalla prima legge abrogata perché si verificasse l'abrogazione di quest'ultima – che pertanto definitivamente permane –, ma anche che qualsiasi valutazione riguardante la stessa legge abrogativa non può incidere su essa medesima» [29]. È dunque la sola esistenza della legge abrogatrice quale "fatto" a essere «necessaria ma anche sufficiente alla verificazione della condizione posta dalla legge abroganda per la sua abrogazione» [30].

Si possono opporre anche a tale ipotesi argomenti analoghi a quelli finora proposti a confutazione degli altri orientamenti circa la definitività dell'effetto abrogativo: sinteticamente, si potrebbe ritenere che la condizione risolutiva della legge abrogata non si è in realtà validamente verificata con l'entrata in vigore di una norma invalida e che pertanto si debba reputare ancora in vigore la legge o la disposizione illegittimamente abrogata [31].

Gli orientamenti ora esposti, che giungono con percorsi diversi alla conclusione del carattere definitivo e irretrattabile dell'abrogazione, hanno certamente plausibilità con riferimento alle vicende che riguardano il piano dell'efficacia

---

[28] Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione di illegittimità conseguenziale*, cit., p. 1406 ss.

[29] Così F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 657.

[30] *Ibidem*.

[31] Cfr. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 112 ss. per una critica all'argomento della irremovibilità dell'effetto abrogativo (in relazione a ciascuno dei tre orientamenti ora esposti nel presente paragrafo) pur a fronte della illegittimità dell'atto da cui promana.

delle norme e possono fondare da un punto di vista logico il divieto di reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice.

Tuttavia, in relazione all'ipotesi ora in esame, tali orientamenti dimostrano una minor forza persuasiva, non giustificando in modo irresistibile come mai l'effetto abrogativo possa considerarsi valido e definitivo pur quando la causa giuridica che lo ha determinato sia stata annullata, magari proprio in ragione della circostanza che quello stesso effetto abrogativo deve essere considerato incostituzionale.

3.4. *La negazione della reviviscenza in ragione dei limiti agli effetti retroattivi derivanti dall'annullamento*

A sostegno della non configurabilità della reviviscenza vi sono alcuni argomenti che non si fondano esclusivamente sulla pretesa natura istantanea e definitiva dell'effetto abrogativo [32], ma si concentrano sulla inidoneità dell'annullamento a incidere su tale effetto.

Parte della dottrina ritiene infatti che la legge incostituzionale, in quanto annullata ma non radicalmente nulla, fino al momento in cui non è colpita da una pronuncia di illegittimità è dotata di efficacia; la prima esplicazione di tale efficacia consiste proprio nella eventuale abrogazione di norme previgenti.

Il successivo annullamento della legge o della disposizione abrogatrice non sarebbe in grado di travolgere tale effetto, che si è verificato nel momento dell'entrata in vigore dell'atto, cioè come un effetto puntualmente circoscritto in un momento preciso del passato.

L'incostituzionalità, pertanto, colpisce «gli effetti prodotti dalla legge in ordine alla disciplina della vita sociale», ma non è idonea a travolgere «l'efficacia della legge rispetto alle leggi a cui succede» [33]. La stessa intangibilità dei c.d. rapporti esauriti, ovvero quei rapporti giuridici su cui è intervenuta una sentenza definitiva o non è più possibile attivare un giudizio, si fonderebbe proprio su «l'anteriore e preliminare effetto della legge, quello dell'abrogazione delle leggi precedenti» [34].

Si tratta, in altri termini, di una visione secondo cui gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità possono colpire soltanto l'efficacia materiale della legge, ovvero il contenuto normativo che essa ha introdotto permanentemente,

---

[32] Presupposto che comunque, in verità, o è esplicitamente ribadito o sembra comunque sottointeso dagli autori che negano la reviviscenza in modo assoluto; tanto che alcuni ritengono che tali tesi si basino «più sulla pretesa definitività ed irretrattabilità dell'effetto abrogativo, che non piuttosto sulla qualificazione della legge incostituzionale come legge efficace, benché invalida» (così A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 107).

[33] Così F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, cit., p. 975.

[34] *Ibidem*. In senso analogo cfr. A. CAROTENUTO, *La reviviscenza di norme giuridiche: l'abrogazione e la pronuncia di incostituzionalità della norma abrogatrice*, in *L'amm. it.*, 10, 1987, pp. 1492-1493.

ma non quella formale, da cui discende l'effetto abrogativo.

Talvolta tale orientamento è giustificato anche in ragione del fatto che la Corte può dichiarare illegittima una disciplina positiva, ma non anche l'effetto abrogativo disposto dall'atto normativo: ammettere il sindacato di costituzionalità su tale effetto costituirebbe, secondo alcuni, un giudizio di merito sulla «inidoneità della norma abrogata ad operare nel contesto politico sociale che ha determinato l'intervento del legislatore»[35]. In quest'ottica, ciò comporterebbe la violazione dell'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, a norma del quale dal sindacato di costituzionalità è esclusa «ogni valutazione di natura politica».

Sulla base di valutazioni di questo tenore, si è anche proposto di considerare la stessa abrogazione quale rapporto esaurito, quindi non toccato dagli effetti retroattivi dell'annullamento: l'abrogazione è così ricondotta a una situazione che ha acquisito «carattere di definitiva stabilità nell'orbita del diritto, in base al verificarsi di determinati fatti causativi previsti da altre norme di legge diverse da quelle censurate»[36].

A questa visione si possono opporre due critiche.

La prima riguarda la concezione presupposta del fenomeno abrogativo come discendente direttamente dall'atto e non dalle norme che esso esprime; come si è illustrato nel primo capitolo, nonostante la dottrina maggioritaria aderisca a tale ricostruzione, non manca chi ritiene che gli effetti abrogativi siano ricompresi in quelli propriamente normativi e discendano pertanto dalle norme stesse[37]. Non è però necessario aderire a quest'ultimo orientamento per contestare il supposto divieto di reviviscenza.

Sul piano più specificamente attinente alla giustizia costituzionale, si potrebbe inoltre obiettare che così ragionando si escluderebbe in radice la stessa possibilità di un sindacato di legittimità ove il vizio riguardasse proprio l'abrogazione o, più in generale, il rapporto fra la legge che si suppone incostituzionale e quelle previgenti. Tale soluzione, come ci si appresta a illustrare, non sembra auspicabile.

3.5. *Il ripristino della norma illegittimamente abrogata come corollario del sindacato di costituzionalità*

Ci si può a questo punto chiedere se abbia senso l'istituzione di un sindacato di costituzionalità che non comporti, quale effetto ordinamentale, l'eventuale annullamento delle abrogazioni illegittimamente disposte.

---

[35] Così A. CAROTENUTO, *La reviviscenza di norme giuridiche*, cit., p. 1493.

[36] Così P.A. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione di illegittimità conseguenziale*, cit., p. 1409.

[37] Si tratta della nota tesi proposta da F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 3 ss.; cfr. il paragrafo 2.5 del capitolo I e 1.4 del capitolo II. Sul punto si tornerà ancora nel successivo paragrafo 3.5.1 di questo capitolo.

Per quanto la questione riguardi un numero in realtà limitato di casi, dal punto di vista generale sembra carente un sistema di controllo di legittimità che non ponga in nessun caso un rimedio adeguato al vizio riscontrato qualora sia accertata e dichiarata l'invalidità di un intero atto normativo (quindi incluse le sue norme che, espressamente o tacitamente, hanno dispiegato un effetto abrogativo) o di una norma abrogatrice, magari proprio in ragione dell'illegittimità di tale abrogazione; rimedio, si badi, che potrebbe essere anche soltanto potenziale, se si concede all'organo che procede a dichiarare l'illegittimità la facoltà, come già proponeva Kelsen, di posticipare gli effetti della propria pronuncia per consentire al legislatore di intervenire tempestivamente, così evitando in concreto che il ripristino della norma invalidamente abrogata abbia luogo [38].

La dottrina oggi maggioritaria ammette in linea di principio la possibile reviviscenza di norme illegittimamente abrogate, seppur con certi limiti.

Le opinioni favorevoli si dividono sul fondamento della reviviscenza. Alcuni fondano la reviviscenza di una norma abrogata a seguito di illegittimità della norma abrogatrice su una particolare concezione del fenomeno abrogativo. Altri invece ammettono tale ipotesi di reviviscenza soltanto in forza della circostanza per cui la dichiarazione di incostituzionalità è assimilabile all'annullamento; all'interno di questo ultimo indirizzo sono più sfumate le ipotesi in cui si ritiene che il ripristino possa verificarsi.

3.5.1. *L'ammissibilità della reviviscenza in ragione della natura permanente e continua dell'effetto abrogativo*

Un primo indirizzo dottrinale riconduce la reviviscenza alla natura del fenomeno abrogativo come permanente e continuo e non, invece, come irretrattabile e definitivo.

Come già illustrato in precedenza [39], si tratta della tesi originariamente proposta da Sorrentino secondo la quale l'effetto abrogativo non deve essere scisso da quello normativo, poiché l'abrogazione deriva direttamente dalle norme (e non dall'atto normativo o dalle sue disposizioni) ed è un fenomeno che «si svolge a livello dei risultati interpretativi» [40].

Come si è già avuto modo di illustrare, si tratta dell'orientamento in assoluto

---

[38] È questa la soluzione spesso adottata in alcuni ordinamenti stranieri, ma che, come si illustrerà, è di difficile configurazione nel nostro ordinamento, in cui pure vi sono stati alcuni casi in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto un'efficacia differita agli effetti conseguenti a una propria pronuncia di accoglimento.

[39] Si rinvia al paragrafo 2.5 del primo capitolo e al paragrafo 1.4 del secondo capitolo.

[40] Così F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 13. In senso adesivo a tale tesi cfr. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 112 ss. e *passim*; P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2010, p. 396 ss.

più favorevole alla reviviscenza in ogni ipotesi e, ovviamente, ammette la configurabilità del fenomeno – si potrebbe dire anche a maggior ragione – nel caso in cui la norma abrogatrice sia dichiarata illegittima.

In questa prospettiva, ogni vicenda che colpisce la norma abrogatrice limitandone o estinguendone l'efficacia si ripercuote naturalmente sulla norma abrogata: al venir meno della causa che ne determinava la limitazione di efficacia, la norma abrogata cessa di essere tale e torna a esplicare pienamente i propri effetti nell'ordinamento.

La distinzione fondamentale fra le ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice e di illegittimità di norma abrogatrice consiste dunque non nella conseguenza, che è la restituzione di piena efficacia alla norma, ma sul *dies a quo* da cui tale effetto decorre: nel primo caso decorrerà *ex nunc* (salva l'ipotesi di abrogazione con efficacia retroattiva), nel secondo caso invece, stante l'annullamento e non la semplice limitazione della norma abrogatrice, decorrerà invece *ex tunc*[41].

Secondo tale orientamento, nell'ipotesi di illegittimità di norma abrogatrice la reviviscenza dovrà essere riconosciuta indiscriminatamente a prescindere dalla modalità con cui essa è stata disposta: dunque, sia che la norma annullata fosse espressa da una disposizione espressamente abrogatrice, sia che invece l'abrogazione fosse determinata tacitamente o implicitamente per il contrasto fra discipline.

La pronuncia della Corte, in questo ordine di idee, deve limitarsi ad annullare la legge o la disposizione, senza statuire nulla circa l'eventuale effetto ripristinatorio: è infatti l'interprete che, «non potendo più tenere conto di tale disposizione o norma, non potrà nemmeno rilevare l'eventuale contrasto tra essa e la norma precedente, e non potrà (più), quindi, ritenere quest'ultima abrogata dalla prima»[42].

Tuttavia, si precisa che l'effettivo esito ripristinatorio va comunque valutato caso per caso, dovendo l'interprete valutare «se l'eliminazione di una o più disposizioni da un testo che disciplina *ex novo* la materia faccia venir meno l'effetto abrogativo, ovvero se la caducazione di una disposizione non comporti un'espansione di altre disposizioni della medesima legge non incostituzionale e precluda quindi la reviviscenza»; di conseguenza, come accade nell'ipotesi di successive abrogazioni anche in questo caso il rapporto fra la disciplina anteriore e quella più recente annullata si riduce a una questione di interpretazione di norme[43].

Forse spingendo fino alle estreme conseguenze tale ragionamento, all'interno di tale orientamento si è sostenuto che la reviviscenza è l'*extrema ratio* a tutela dell'unità dell'ordinamento, dovendo essere riconosciuta «solo in quelle ipotesi in cui in nessun altro modo l'ordinamento riesca a colmare il vuoto creatosi»[44].

---

[41] Cfr. P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, cit., p. 396.

[42] Così A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 112.

[43] Cfr. F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 23.

[44] Così P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, cit., p. 408, il quale poi precisa che l'eventualità della reviviscenza può ammettersi solo quando sia «a rime obbligate», cioè quan-

In verità una tale conclusione sembra tradire in parte le proprie premesse.

Infatti, in primo luogo sembra smentito il legame indissolubile fra effetto normativo ed effetto abrogativo, che fonda l'intero orientamento dottrinale ora illustrato: si esclude infatti che il venir meno dell'uno implichi naturalmente il venir meno dell'altro, salvo che in base alla necessità di trovare una disciplina applicabile. Tale necessità sembra anche adombrare il rischio di una notevole incertezza, perché la sua sussistenza ovviamente sarebbe oggetto di valutazione discrezionale da parte degli interpreti.

In secondo luogo, ragionando in termini di *extrema ratio* si assegna alla reviviscenza un ruolo che non sembra le sia proprio, quale momento di "chiusura" a garanzia della completezza dell'ordinamento. Come si è già illustrato in termini generali [45], è forse preferibile ritenere che essa sia un fenomeno esclusivamente legato alla cessazione (o, come nelle ipotesi ora considerate, all'annullamento) dell'effetto abrogativo, cioè a una dinamica oggettiva fra due norme poste in tempi diversi, la quale prescinde dalle esigenze di completezza; tali esigenze, del resto, sono assicurate nell'ordinamento con altri mezzi, cioè attraverso l'interpretazione analogica e il ricorso ai principi generali, come stabilito dall'art. 12 delle Preleggi.

Non è infatti scontato che una disciplina caducata per illegittimità abbia sostituito una previgente disciplina completa e unitaria. Anzi, date le note problematicità di produzione normativa del nostro ordinamento, è forse più realistico ipotizzare il caso dell'incostituzionalità di un codice o di un testo unico di rango legislativo che erano succeduti a una pluralità di disposizioni sparse e incomplete, le quali verrebbero così ripristinate: proprio un'ipotesi di questo tipo dimostra che il ricorso agli strumenti di auto-integrazione dovrebbe avvenire *dopo* che si è determinato quali siano le disposizioni da considerare vigenti, e non invece *prima*, al fine di evitare un fenomeno ripristinatorio.

3.5.2. *L'ammissibilità della reviviscenza in ragione dell'annullamento dell'effetto abrogativo*

Più diffusa è l'opinione che ammette la reviviscenza a seguito di dichiarazione di illegittimità della norma abrogatrice, quale conseguenza del suo annullamento, ma soltanto al sussistere di certe condizioni [46].

---

do l'esigenza di ripristino normativo sia imposta dalla Costituzione o dai principi generali al fine di garantire la completezza dell'ordinamento; tale precisazione non sembra però del tutto coerentemente con la premessa assunta dall'autore (cioè il carattere permanente e continuo del fenomeno abrogativo), la quale non sembrerebbe porre limiti particolari alla capacità di una norma abrogata di riappropriarsi di piena efficacia al venir meno della norma abrogatrice.

[45] Si rinvia al paragrafo 3.3 del primo capitolo.

[46] Ammettono la possibilità di reviviscenza a seguito di illegittimità di norma abrogatrice, pur con posizioni diversificate e spesso alcune perplessità, G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 356 ss.; A.M. SANDULLI, *Natura, funzioni ed effetti delle pro-*

In estrema sintesi, secondo l'indirizzo prevalente il ripristino della norma abrogata è conseguenza non di ogni possibile caducazione di una norma (anche) abrogatrice, ma si verifica quando il vizio accertato dalla Corte è riferibile o comunque si estende oggettivamente all'effetto abrogativo. In altri termini, non si esclude che fra gli effetti di una sentenza di accoglimento possa esserci anche quello di ripristinare norme abrogate; tuttavia, si sottolinea sempre che si tratta di ipotesi limitate e non di un effetto automatico o generalizzato ogniqualvolta, per qualsiasi motivo, sia colpita una norma che abbia determinato l'abrogazione di norme previgenti [47].

Si tratta di un orientamento variegato, di cui è difficile trovare una sintesi unitaria che vada oltre una certa genericità; tendenzialmente, l'effetto ripristinatorio è ricondotto non a una certa concezione del fenomeno abrogativo, ma più semplicemente al verificarsi dell'annullamento di quest'ultimo.

Data la non omogeneità delle opinioni sul punto, sembra utile analizzare le

---

nunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi, cit.; M. GALLO, *La "disapplicazione" per invalidità costituzionale della legge penale incriminatrice*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Milano, 1960, p. 913 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1503 (ma successivamente l'a. ha aderito all'orientamento opposto, ritenendo che la pronuncia della Corte possa incidere solo sulle disposizioni e non sull'atto, dal quale ultimo discende l'effetto abrogativo: cfr. ID., *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione di illegittimità conseguenziale*, cit., p. 1409); L. GUGLIELMI, *Dichiarazione di illegittimità e reviviscenza di leggi abrogate*, in *Ann. ist. dir. pubbl. fac. econ. Univ. Roma 1969-1970*, 1971, p. 375 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *A proposito di due leggi in frode alla Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 453; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 1427-1429; A. GIORGIS, *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, in *Giur. it.*, 11, 1992, pp. 1837-1843; G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale ripristina la competenza del magistrato di sorveglianza in materia di conversione della pena pecuniaria in detentiva: note su testi unici e reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale*, in *www.diritto.it*, 25 settembre 2003; M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rass. parl.*, 3, 2006, p. 698 ss.; N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, cit. p. 37; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 314-315; A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, III ed., Torino, 2011, p. 140-141; ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, p. 496; G. PARODI, *Art. 136*, cit., p. 2648, secondo cui «in linea di principio, alla caducazione *ex tunc* dovrebbe conseguire un effetto ripristinatorio, del quale la prassi ha nondimeno mostrato tutta la problematicità»; ID., *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2012, p. 398 ss. (in termini molto dubitativi); M.M. SCOLETTA, *Metamorfosi della legalità.* Favor libertatis *e sindacabilità* in malam partem *delle norme penali*, Pavia, 2012, p. 286 ss; M. GAMBARDELLA, Lex mitior *e giustizia penale*, Torino, 2013, pp. 121-122; C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 510; G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015, p. 392 ss.

[47] Secondo A.M. SANDULLI, *Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, cit., p. 47-48, dalla sola caducazione della norma abrogatrice non può desumersi il venir meno dell'abrogazione: «occorre ammettere che la norma abrogante, che si accompagna a quella o a quelle che introducono una nuova disciplina della materia (…) non sempre è necessariamente e indissolubilmente connessa con queste ultime».

ipotesi in cui può porsi la questione della reviviscenza. In termini generali, si possono ipotizzare tre situazioni.

Un primo caso è quello di una norma meramente abrogatrice che risulti incostituzionale per vizi sostanziali: in ipotesi di questo tipo, dunque, ciò che risulta illegittimo è il formarsi di un vuoto normativo costituzionalmente intollerabile a seguito dell'abrogazione.

Una seconda ipotesi consiste nell'illegittimità di atto normativo nella sua interezza, o di una sua parte, per vizi formali attinenti al procedimento di formazione.

L'ultima ipotesi è quella in cui una disciplina positiva che ha abrogato e sostituito una disciplina precedente risulti incostituzionale per vizi sostanziali.

3.5.2.1. *Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una norma meramente abrogatrice*

La dottrina è tendenzialmente favorevole ad ammettere la reviviscenza nell'ipotesi di illegittimità di norma meramente abrogatrice, cioè di una legge o una disposizione che è limitata ad abrogare norme precedenti senza altro disporre [48].

Alcuni, pur ammettendo l'ipotesi, ritengono che in concreto il caso non potrebbe verificarsi: il presupposto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una disposizione esclusivamente abrogatrice dovrebbe consistere nell'abrogazione di una disciplina costituzionalmente necessaria o costituzionalmente obbligatoria (classi di norme che quella stessa dottrina ritiene "vuote") [49]; tuttavia si segnala che casi di questo tipo si sono in realtà effettivamente verificati [50].

---

[48] Espliciti sul punto H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 193; G. SERRA, *Leggi dichiarate incostituzionali e «reviviscenza» di disposizioni abrogate*, in *Studi sen.*, 1969, p. 244 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, cit., p. 1503; A. GIORGIS, *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, cit., p. 1837; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1965, p. 346, il quale non ritiene possibile dubitare che «l'accertamento dell'incostituzionalità privi la norma abrogativa di quello che è il suo unico effetto». Cfr. anche A.M. SANDULLI, *Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, cit., p. 48, il quale non cita tale caso, che però sembra corrispondere perfettamente ai requisiti che l'autore ritiene necessari affinché vi sia reviviscenza, cioè l'incapacità della norma abrogativa di sopravvivere al venir meno di quella incostituzionale: in tale ipotesi le due norme coincidono.

[49] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 314-315.

[50] Corte cost., sent. 18 marzo 1992, n. 106 ha dichiarato l'illegittimità dall'art. 6 della legge n. 508/88, che aveva disposto la mera abrogazione dell'art. 17 della l, n. 118/1971 (tale disposizione istituiva un assegno di accompagnamento a favore dei minori non deambulanti e non completamente invalidi), ritenendo che la disciplina meramente abrogata fosse costituzionalmente "doverosa". In tale ipotesi, tuttavia, la Corte non ha pronunciato una sentenza di semplice accoglimento, ma una peculiare sentenza additiva che differiva l'abrogazione fino alla data di entrata in vigore della legge che istituiva una simile prestazione sociale. Sul punto si tornerà nel paragrafo 4.

Nell'ipotesi di illegittimità di norma meramente abrogatrice è possibile giustificare l'ammissibilità della reviviscenza ragionando a contrario: in questa eventualità sarebbero infatti difficilmente giustificabili, sul piano logico-giuridico e anche su quello pratico, le conseguenze che si verificherebbero qualora si ritenesse sussistente una totale preclusione al ripristino della norma abrogata.

Si assisterebbe infatti a una pronuncia totalmente inutile, perché a seguito della stessa persisterebbe esattamente la medesima situazione normativa determinata dalla norma incostituzionale [51]: poiché la norma invalida si limitava a circoscrivere nel tempo l'efficacia di una o più norme previgenti, si giungerebbe alla paradossale conclusione per cui «la non applicazione della norma illegittimamente abrogata si traduce necessariamente nella applicazione della norma abrogatrice esplicitamente dichiarata incostituzionale dalla Corte» [52].

Il senso della pronuncia si ridurrebbe così a una sorta di mera segnalazione dell'illegittimità di tale assetto normativo, senza però potervi incidere in alcun modo; soltanto il legislatore potrebbe sanare la situazione con un proprio intervento normativo, che resterebbe però eventuale e potrebbe anche non verificarsi mai.

Se la reviviscenza fosse vietata in assoluto si potrebbe persino dubitare dell'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma meramente abrogatrice.

Infatti, da un'eventuale sentenza di accoglimento non discenderebbe alcun effetto diverso rispetto a quelli derivanti dall'applicazione della norma illegittima: la decisione del caso concreto al vaglio del giudice *a quo*, dunque, sarebbe la medesima sia nel caso di accoglimento, sia nel caso in cui non avesse sollevato la questione.

Come noto, nel sistema di giustizia costituzionale italiano l'accesso alla Corte costituzionale in via incidentale è subordinato al requisito della rilevanza ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, a norma del quale il giudice *a quo* solleva la questione di legittimità «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale».

---

[51] Cfr., come visto, H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 193; G. SERRA, *Leggi dichiarate incostituzionali e «reviviscenza» di disposizioni abrogate*, cit., p. 244 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, cit., p. 1503; M.M. SCOLETTA, *Metamorfosi della legalità*, cit., p. 303; M. PARODI GIUSINO, *Effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi penali*, cit., p. 956; G. DELITALA, *Effetti penali della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi*, in *Riv. it. dir. pen*., 1955, p. 187.

[52] Così A. GIORGIS, *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, cit., p. 1837, che così prosegue: «qualsiasi soluzione diversa (…) costituisce infatti una indiretta applicazione della norma meramente abrogatrice: o si ritiene che quest'ultima essendo incostituzionale non possa produrre il proprio effetto (impeditivo all'applicabilità delle norme precedenti), oppure al contrario si ritiene che la sentenza di illegittimità costituzionale non possa comunque minimamente incidere sull'efficacia della norma meramente abrogativa (la quale pertanto dovrà continuare ad essere applicata), *tertium non datur*».

In dottrina alcuni ritengono che tale requisito consista nella mera applicabilità della norma nel giudizio principale, che costituirebbe così l'occasione per attivare il giudizio della Corte [53]. La giurisprudenza costituzionale e la dottrina maggioritaria sostengono invece che l'auspicata pronuncia di accoglimento debba dispiegare una necessaria influenza sul giudizio *a quo*; è tuttavia sufficiente che tale influenza si ripercuota sul percorso motivazionale del provvedimento che chiuderà il giudizio principale e non invece sull'esito concreto della decisione [54].

Se dunque «la corretta instaurazione del giudizio costituzionale postula l'esistenza di un *effettivo e concreto rapporto di strumentalità* fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale» [55], non si vede come tale rapporto possa sussistere qualora l'esito della pronuncia non modifichi in alcun modo l'assetto normativo dell'ordinamento: il giudice *a quo* non potrebbe infatti avvalersi di una nuova situazione normativa [56].

Supponendo l'impossibilità della reviviscenza, nel caso in cui oggetto della questione di legittimità fosse una norma meramente abrogatrice sarebbe difficile ritenere che il giudizio non possa essere definitivo senza l'intervento della Corte costituzionale, poiché se la norma fosse annullata il giudice *a quo* non potrebbe comunque applicare norme diverse da quelle che avrebbe applicato senza sollevare la questione. Si verrebbe a creare una «una "zona franca" nell'ambito del sindacato di costituzionalità in via incidentale in relazione alle norme aventi contenuti abrogativi» [57].

Vero è, si potrebbe obiettare, che la giurisprudenza costituzionale da tempo ammette la rilevanza delle questioni di legittimità sulle norme penali di favore,

---

[53] Non ritengono decisivo, ai fini della rilevanza, l'impatto che avrà la pronuncia di accoglimento sul giudizio *a quo*, ad es., F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulla autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1966, p. 297 ss.; A. CERRI, *Il profilo fra argomento e termine della questione di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 356.

[54] In dottrina cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 282 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV ed., Torino, 2013, p. 105; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 220 s.

Nella giurisprudenza costituzionale cfr., *ex pluribus*, Corte cost., ord. 17 luglio 1998, n. 282; ord. 25 luglio 2001, n. 297; ord. 5 luglio 2002, n. 322.

[55] Così Corte cost., ord. 17 luglio 1998, n. 282 (corsivo aggiunto).

[56] Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 287.

[57] Così G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale ripristina la competenza del magistrato di sorveglianza in materia di conversione della pena pecuniaria in detentiva*, cit.

Per "zone franche" dal controllo di costituzionalità si intende «quel complesso di questioni, potenzialmente suscettibili di costituire oggetto di tale controllo, ma sulle quali la delimitazione dei compiti assegnati alla Corte dalla Costituzione (…) non le consentivano di pronunciarsi»: così A. PIZZORUSSO, *"Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 1022. Per una visione di insieme dei problemi legati alle zone franche v. anche R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

ovvero su casi in cui la pronuncia di accoglimento è destinata a non dispiegare un effetto sulla decisione del giudice *a quo* stante il principio di irretroattività della legge penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost[58]. In questa ipotesi, l'ammissibilità è giustificata dalla Corte proprio «allo scopo di escludere l'esistenza di "zone franche" dal controllo di legittimità costituzionale»[59]; la giurisprudenza costituzionale è costante, inoltre, nel sottolineare come in relazione al giudizio *a quo* l'accoglimento della questione su una norma penale di favore inciderà quantomeno sullo schema argomentativo della sentenza, nonché sulla formula di proscioglimento o sul dispositivo. Tuttavia, in casi di questo tipo l'intervento della Corte, pur non incidendo in concreto sull'esito del giudizio *a quo*, esplicherà un effetto concreto ed apprezzabile sull'ordinamento espungendo la norma di favore – sia pure con efficacia esclusivamente *pro futuro*.

Nella diversa ipotesi ora in esame, invece, non soltanto non si avrebbe un effetto concreto nel giudizio principale, ma altresì l'ordinamento resterebbe immutato nel suo tessuto normativo.

Si potrebbe invero affermare, analogamente all'ipotesi appena ricordata delle norme penali di favore, che la rilevanza sussisterebbe perché l'eventuale accoglimento della questione di legittimità potrà influenzare le motivazioni della sentenza con cui si chiuderà il giudizio principale; ma ciò costituirebbe davvero l'unico barlume di effetto della sentenza, che per il resto sarebbe priva di ogni utilità.

Non si vede come, altresì, una sentenza di accoglimento priva di effetti possa essere in grado di sanzionare una scelta legislativa illegittima: se non si riconoscesse la possibilità di reviviscenza delle norme invalidamente abrogate, mancherebbe per tali ipotesi «uno strumento che permetta alla Corte di riaffermare il primato della Costituzione sulla legislazione ordinaria»[60].

---

[58] Per lungo tempo la Corte ha ritenuto irrilevanti le questioni di legittimità su norme penali favorevoli; per una critica a tale preclusione cfr. M. DOGLIANI, *Irrilevanza "necessaria" della quaestio relativa a norme penali di favore*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 585-587. L'orientamento è stato però superato da Corte cost., sent. 3 giugno 1983, n. 148 (su cui v. D. PULITANÒ, *La "non punibilità" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1983, p. 1806 ss.) in cui per la prima volta la Corte ha ritenuto ammissibile una questione di legittimità su una norma penale di favore; questo indirizzo ha ricevuto numerose conferme (v., da ultimo, Corte cost., sent. 11 novembre 2015, n. 223, su cui v. C. NARDOCCI, *Norme penali di favore fra tutela dell'unità della famiglia tradizionale e diritti individuali. All'incrocio tra tempo della norma e tempi del legislatore. A margine di Corte cost. sent. n. 223 del 2015*, in *Rivista AIC*, 15 maggio 2016). Sul sindacato di costituzionalità delle norme penali di favore v., *ex multibus*, G. TOSCANO, *Ai confini del sindacato di costituzionalità sulle norme penali "*in bonam partem*"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 304 ss.; A. LOLLO, *La giurisprudenza costituzionale sul sindacato delle "norme penali più favorevoli" ad una svolta. La Corte adotta un paradigma "sostanziale" ed estende (giustamente) il sindacato di costituzionalità ai casi di violazione della legge di delega*, in *Osservatorio AIC*, giugno 2014; C. PECORELLA, *Pronunce* in malam partem *e riserva di legge in materia penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 343 ss.

[59] Così Corte cost., sent. 11 novembre 2015, n. 223, cit.

[60] Il passo citato è tratto da Corte cost., 23 novembre 2006, n. 394 (su cui v. G. MARINUCCI, *Il*

3.5.2.2. *Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi di natura formale di una norma abrogatrice*

La seconda ipotesi di reviviscenza della norma abrogata da norma abrogatrice dichiarata costituzionalmente illegittima riguarda casi in cui l'illegittimità sia dovuta ad un vizio che attiene al procedimento di formazione dell'atto e alle sue condizioni di validità formale.

In termini generali si può sostenere che la distinzione fra vizi formali e sostanziali non implica un giudizio di maggiore o minore gravità, perché entrambi sono qualificabili come una violazione della Costituzione; tuttavia, vi possono essere alcune differenze in ragione del tipo di vizio. Si è già accennato alla circostanza per cui le disposizioni illegittime per vizi esclusivamente formali (*rectius*, in ragione dell'incostituzionalità dell'atto normativo da cui derivano) possono essere riprodotte senza alcuna modifica in un atto successivo, formato ovviamente in conformità ai parametri procedurali previsti dalla Costituzione.

L'ambito della reviviscenza costituisce un altro caso in cui si può apprezzare la differenza della natura del vizio. Poiché il vizio formale si riferisce alla procedura con cui è stato formato l'atto, o una parte di esso, l'annullamento si riferisce all'atto stesso nella sua interezza (o all'intera parte inficiata), travolgendo tutte le disposizioni da esso previste, ivi comprese ovviamente quelle in base alle quali si erano determinati effetti abrogativi [61]. Non è dunque rilevante, in questa ipotesi, la modalità con cui è avvenuta l'abrogazione: così si avrà reviviscenza sia in caso di norme meramente abrogatrici, sia in ogni altra ipotesi (abrogazione espressa e contestuale adozione di nuova disciplina; abrogazione tacita; abrogazione implicita).

Proprio in ragione di una caducazione oggettivamente "totale", alcuni affermano che tale ipotesi si possa avvicinare a quella della nullità-inesistenza della legge, la quale – come si è precedentemente illustrato – pur non essendo generalmente accolta meglio si presta a giustificare l'idea della (virtuale) persistenza in vigore della legge illegittimamente abrogata durante il periodo di vigenza dell'atto illegittimo [62].

---

controllo di legittimità costituzionale delle norme penali: diminuiscono (ma non abbastanza) le "zone franche", in *Giur. cost.*, 2006, p. 460 ss.), ed è riferito alla già ricordata ipotesi di ammissibilità di questioni di costituzionalità su norme penali di favore.

[61] In questo senso, esplicitamente A.M. SANDULLI, *Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, cit., p. 48; ID., *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IX, Torino, 1963, p. 563 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, cit., p. 1503; A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 161. Cfr. anche A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, cit., p. 140, secondo cui la reviviscenza è ammessa «solo quando l'abrogazione/invalidità della normativa abrogatrice colpisce questa nella sua globalità»: una ipotesi di invalidità globale, si può aggiungere, è certamente proprio quella del vizio formale dell'atto normativo.

[62] Cfr. C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, cit. p. 510.

3.5.2.3. *Reviviscenza di norma abrogata per effetto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una norma non meramente abrogatrice*

I casi più controversi di reviviscenza della norma abrogata da norma dichiarata costituzionalmente illegittima, su cui è possibile trarre conclusioni diverse, sono quelli nei quali è dichiarata l'illegittimità per vizi sostanziali di una legge, una disposizione o un complesso di disposizioni che, contestualmente all'abrogazione delle norme previgenti, hanno posto una nuova disciplina positiva.

Se si escludesse a priori ogni possibilità di reviviscenza, in questa ipotesi la pronuncia di accoglimento comporterebbe soltanto la caducazione di tale disciplina. Si creerebbe così un vuoto legislativo che potrebbe essere forse colmato con gli ordinari strumenti di auto-integrazione dell'ordinamento, ma con tutti i limiti del caso; non si può escludere che il vuoto derivante dalla caducazione possa comportare conseguenze ancora più gravi, sotto il profilo della violazione della Costituzione, di quelle ascrivibili alla norma abrogatrice illegittima.

Si pensi a una disposizione che tutela un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione la quale, oltre a dettare una puntuale disciplina, abbia anche abrogato le norme previgenti che disciplinavano lo stesso oggetto: se tale disposizione fosse dichiarata totalmente incostituzionale e, al contempo, si dovesse ritenere inibita la possibilità di reviviscenza delle norme anteriori, la tutela di quel diritto costituzionale non troverebbe più riscontro in alcuna disciplina positiva e potrebbe così essere gravemente compromessa. Se si trattasse del diritto a una prestazione sociale, la quale necessariamente deve essere prevista in modo puntuale da una disciplina positiva, esso sarebbe certamente compromesso in seguito alla mera caducazione della disposizione illegittima che da ultimo prevedeva tale prestazione, stante il divieto di reviviscenza delle eventuali norme previgenti[63]. La questione potrebbe però porre problemi in relazione ai vincoli di bilancio di cui all'art, 81 Cost.; sul punto si tornerà oltre.

Tuttavia, deve anche essere osservato che nell'ordinamento italiano è raro imbattersi in discipline che siano primigenie, ovvero che per prime abbiano regolato una materia o un particolare tipo di rapporti; ampia parte delle norme vigenti ha alle spalle più di una disciplina previgente. Perciò se si portassero alle estreme conseguenze le ipotesi di reviviscenza, si correrebbe il rischio che ad ogni pronuncia di incostituzionalità le norme anteriori tornassero vigenti, al di là di ogni ragionevolezza e di ogni prevedibilità da parte degli interpreti, con grave pregiudizio nei confronti della certezza del diritto.

Proprio dal tentativo di conciliare le esigenze di razionalità del sistema, che sembrano convergere verso un'operatività limitata della reviviscenza in ipotesi di questo tipo, parte della dottrina ha cercato di individuare dei criteri in base ai quali ammettere o meno il ripristino.

---

[63] Sul punto cfr. A. GIORGIS, *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, cit., p. 1837 ss.

Non manca chi non pone particolari limiti e ritiene che la reviviscenza operi in modo sostanzialmente automatico a seguito dell'annullamento della disciplina (anche ma non soltanto) abrogativa [64].

Altri ritengono invece che la pronuncia della Corte debba colpire sia le norme che compongono la nuova disciplina, sia anche quelle che hanno determinato l'abrogazione delle norme previgenti [65]; sarebbe forse più preciso, in quest'ottica, esprimersi in termini di disposizioni e non di norme (anche perché la pronuncia della Corte incide formalmente sulle prime), poiché è evidente che di regola se una pronuncia di incostituzionalità colpisce una o più disposizioni di un atto senza al contempo caducare, anche in parte, le eventuali clausole abrogatrici espresse, dovrebbe escludersi la reviviscenza.

Dunque, se la pronuncia colpisce direttamente una disposizione espressamente abrogatrice, risulterà chiaro l'annullamento dell'effetto abrogativo [66]. Nel caso di illegittimità di una disposizione che invece abbia disposto la "novellazione" di testi normativi previgenti, cioè si sia limitata a sostituire o modificare sequenze testuali di atti normativi previgenti, si verificherà la reviviscenza delle norme abrogate in una modalità particolare. Disposizioni di questo tipo introducono una nuova disciplina, che però sarà formalmente espressa dagli atti legislativi sul cui testo vanno a incidere; si è visto nel secondo capitolo come le disposizioni meramente modificatrici o sostitutrici, non costituendo la "sede" formale di imputazione della disciplina che pure veicolano, hanno pertanto l'unico scopo di alterare la formulazione di altre disposizioni. L'unico effetto che può avere la dichiarazione di illegittimità di una disposizione meramente modificatrice o sostitutrice consiste nell'annullamento delle alterazioni testuali che questa ha illegittimamente disposto. I testi normativi che erano stati modificati o sostituiti per effetto dell'entrata in vigore della disposizione illegittima dovranno essere considerati ripristinati con effetto retroattivo nella loro formulazione previgente, come se le modifiche e le sostituzioni testuali non fossero mai avvenute: in questo modo, si assiste alla reviviscenza delle norme espresse dalle disposizioni ripristinate nel loro testo anteriore.

Invece, in tutti gli altri casi in cui la sentenza non tocca le disposizioni da cui discendono gli effetti abrogativi si dovrà invece ritenere soltanto la caducazione della disciplina positiva: il "vuoto" che si verrà a creare non potrà essere colmato mediante ripristino delle norme anteriori, ma con gli ordinari mezzi di autointegrazione dell'ordinamento.

Tendenzialmente, si propende per l'esclusione della reviviscenza delle norme tacitamente o implicitamente abrogate, poiché in tal caso non è ovviamente pos-

---

[64] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 315.

[65] Cfr. A.M. SANDULLI, *Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, cit., p. 48.

[66] Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, pp. 771-772.

sibile colpire disposizioni espressamente abrogatrici[67]. Sul punto è possibile avanzare dei dubbi, soprattutto se si ricostruisce il fenomeno abrogativo come unitario. Del resto, a rigore, la caducazione di una norma tacitamente abrogatrice dovrebbe comportare la reviviscenza della norma abrogata, poiché in tale modalità di abrogazione l'effetto abrogativo deriva appunto dalla disciplina successiva inconciliabile (e quindi dalle disposizioni che la esprimono), non essendo necessaria alcuna clausola espressamente abrogatrice.

Diverso è il caso dell'abrogazione implicita. L'illegittimità di alcune disposizioni di una legge che regola *ex novo* una intera materia potrebbe comportare una trasformazione dell'atto normativo di modo che esso non esprima più una disciplina completa per tale settore, perdendo così la qualità che giustificava l'effetto abrogativo nei confronti di ogni norma previgente sulla stessa materia; di conseguenza, anche in tali ipotesi potrebbero verificarsi fenomeni di ripristino.

A conclusione dei ragionamenti finora esposti si può affermare che sarebbe davvero poco sostenibile porsi in un'ottica di totale chiusura verso la reviviscenza nel caso in cui una norma abrogatrice sia illegittima.

Si è già dimostrato come, alle estreme conseguenze, una preclusione di questo tipo potrebbe addirittura suggerire che le norme meramente abrogatrici costituiscano una "zona franca" della giustizia costituzionale".

Invece, con riferimento all'ipotesi di illegittimità di una legge o di una disposizione (non meramente) abrogatrice, colpita nella sua interezza per un vizio formale o sostanziale, il divieto di reviviscenza non porterebbe a configurare tanto una "zona franca", quanto piuttosto una "zona d'ombra" della giustizia costituzionale, ovvero un caso «in cui il giudizio della Corte ha ugualmente modo di spiegarsi, pur lasciando per l'uno o per l'altro aspetto comunque insoddisfatte o, come che sia, non pienamente appagate talune aspettative di giustizia costituzionale (per una loro densa, esigente accezione)»[68].

Infatti, la preclusione di ogni ipotesi di reviviscenza non impedirebbe in teoria di sollevare la questione di legittimità, ma menomerebbe le possibilità di un'efficace risposta in termini di conformità alla Costituzione dell'assetto normativo. Si è già accennato, infatti, all'eventualità che la mera caducazione di una disciplina illegittima, senza possibilità di reviviscenza di quella anteriore, potrebbe portare a conseguenze ancora più gravi dal punto di vista costituzionale; tale problema sarebbe ancora più evidente nel caso in cui la disciplina caducata fosse identica o molto simile a quella previgente, che magari era stata abrogata soltanto al fine di farla confluire in un testo unico o in un codice.

---

[67] Cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 701.

[68] Così A. RUGGERI, *Presentazione del seminario*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., p. 2.

4. *Gli orientamenti della Corte costituzionale*

In relazione alla reviviscenza di norme illegittimamente abrogate, la giurisprudenza della Corte costituzionale mostra una linea di tendenza complessivamente favorevole al fenomeno, tuttavia non priva di reticenze e contraddizioni.

Un primo segnale di attenzione da parte della Corte costituzionale sugli aspetti di ricomposizione normativa si rinviene nella sentenza 30 giugno 1960, n. 43, in cui essa affermò, con riferimento alla valutazione degli effetti di una norma già dichiarata abrogata, che la conseguenza dell'illegittimità della disposizione abrogatrice non poteva che essere «il ripristino della situazione normativa preesistente». Si trattava però di una norma dettata in relazione alle Province autonome di Trento e di Bolzano avente natura derogatoria rispetto alla disciplina generale, che era rimasta vigente; il caso sembra meglio definibile come riespansione e non, invece, come reviviscenza.

Il primo caso in cui la questione della reviviscenza si è posta in concreto fu quello del seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale del 10 aprile 1962, n. 32[69], che dichiarò illegittimo per un vizio formale un testo unico adottato con decreto legislativo[70].

Per effetto della sentenza, l'intero testo unico risultò annullato. Nella sentenza della Corte il problema dell'eventuale ripristino delle norme previgenti non fu minimamente trattato.

Fu così la giurisprudenza comune a reputare come logica conseguenza la reviviscenza della disciplina illegittimamente abrogata[71]. Si tratta, come si vede, di una ipotesi di vizio formale, ritenuta idonea a determinare effetti ripristinatori già dalla dottrina dell'epoca[72].

Con la sentenza della Corte costituzionale del 23 aprile 1974, n. 107, il problema fu affrontato invece direttamente dalla Corte[73]. Anzitutto, la norma og-

---

[69] Su cui v. C. ESPOSITO, *Osservazione a sentenza del 10.4.1962, n. 32*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 252.

[70] Si trattava più precisamente del "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti", approvato con d.P.R. del 22 dicembre 1954, n. 1217. L'atto risultò viziato per la circostanza che la relativa legge delega era stata approvata dalla Camera dei deputati in sede deliberante in violazione dell'art. 72, ultimo comma Cost.

[71] Cfr. Cass. pen., sez. I, 27 aprile 1962, in *Cass. pen. mass.*, 1962, p. 1039. Tale indirizzo non fu smentito dalle pronunce successive sul punto: per un'analisi dettagliata del seguito giurisprudenziale, da cui emerse un orientamento favorevole alla reviviscenza, cfr. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 147 ss.

[72] V., per tutti, A.M. SANDULLI, *Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, cit., p. 48.

[73] A commento di tale pronuncia v. in senso favorevole A. FRANCO, *Considerazioni sulla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente abrogatrici*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 3436 ss.; in senso critico P.A. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione di illegittimità conseguenziale*, cit.

getto di scrutinio fu dichiarata illegittima per un vizio sostanziale e non formale. La Corte costituzionale in questa occasione affermò espressamente che per effetto della sua decisione di accoglimento «ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime». Rispetto alla pronuncia di dodici anni prima il cambiamento fu notevole, ma in realtà si giustificava alla luce del fatto che la Corte aveva riscontrato che anche le norme previgenti presentavano, in parte, un vizio analogo a quello per cui era stato instaurato il giudizio.

Dalla circostanza di aver sottoposto anche le norme ripristinate a sindacato di legittimità parte della dottrina ha dedotto una volontà contraria della Corte costituzionale a ricorrere al meccanismo della reviviscenza[74]; in verità, sembra potersi dire esattamente il contrario, perché il ricorso all'illegittimità consequenziale fu motivato proprio sulla base del fatto che tali norme, nelle parole della Corte, «ridiventano operanti».

Infatti la sentenza così prosegue: «è dovere della Corte controllare se quelle norme, in base alle stesse considerazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità della loro abrogazione, non presentino aspetti di parziale illegittimità. Ove ciò si verifichi (non essendo concepibile che, per effetto di una sentenza di questa Corte, col cessare del vigore di disposizioni costituzionalmente illegittime – art. 136 Cost. –, diventino applicabili altre norme, a loro volta confliggenti con principi costituzionali) è ovvio debba esercitarsi il potere previsto dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Deve ammettersi infatti che quel potere sussiste tutte le volte in cui, fra la pronunzia di illegittimità delle norme oggetto del giudizio e la pronunzia di illegittimità di altre disposizioni, vi sia un nesso di conseguenzialità».

È dunque la peculiare situazione dell'illegittimità anche delle norme reviviscenti il motivo per cui la Corte prende una così netta posizione; tuttavia, nel dispositivo della sentenza le disposizioni ripristinate non furono qualificate in alcun modo (come, ad esempio, nuovamente vigenti o con altra formula), ma furono soltanto indicate come illegittime nella parte in cui non prevedevano che al concessionario fosse dovuto equo indennizzo.

Con la sentenza 25 giugno 1981, n. 108[75], la questione della reviviscenza si pose in relazione all'ipotesi, formulata dal giudice *a quo*, di ripristinare norme penali più severe in materia di aborto. Il problema restò però ai margini della decisione, poiché la Corte sostenne che l'eventuale pronuncia di accoglimento non avrebbe potuto «toccare gli effetti abrogativi». A ben vedere, però, la preclusione fu motivata poiché, essendo *medio tempore* cambiato il quadro normativo di riferimento, l'intervento della Corte mediante ripristino avrebbe innova-

---

[74] Cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., p. 702.

[75] Su cui v. M. BRANCA, *Norme penali di favore: dall'irrilevanza al rifiuto della sentenza-legge*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 913 ss.

to «la sistemazione normativa del caso di specie (…) Il che, va aggiunto, implicherebbe l'insorgenza, nel contesto della normativa censurata, di una regola incriminatrice, appunto, nuova, (…) in ogni caso la Corte non può pronunziare alcuna decisione, dalla quale derivi la creazione – esclusivamente riservata al legislatore (cfr. sentenza 42/77) – di una nuova fattispecie penale».

Nella sentenza del 23 aprile 1986, n. 108[76] la Corte ammise la reviviscenza a seguito di illegittimità di norma espressamente abrogatrice, indicando nella motivazione qual era la norma ripristinata, ma altresì affermando di ritenere probabile che l'applicazione di tale norme avrebbe potuto comportare «incertezze interpretative, essenzialmente derivanti dalla temporanea vigenza di quella attualmente annullata», affermando altresì che la soluzione di tali questioni gravava sui giudici ordinari, fatta salva la facoltà per il legislatore di adottare atti legislativi per adeguare il quadro normativo alla pronuncia di illegittimità.

La sentenza del 18 marzo 1992, n. 106 si pone come un caso particolare. La questione riguardava l'abrogazione delle norme che prevedevano l'assegno di accompagnamento concesso ai minori mutilati ed invalidi civili riconosciuti non deambulanti, per ciascun anno di frequenza della scuola dell'obbligo, di corsi di addestramento, ovvero di centri ambulatoriali[77]: si trattava di una mera abrogazione che non prevedeva alcuna disciplina sostitutiva e, pertanto, aveva determinato il venir meno di una prestazione sociale in violazione dell'art. 38, comma 3 Cost.

Medio tempore il legislatore aveva reintrodotto un beneficio simile, denominato "indennità di frequenza" [78]; per il periodo compreso fra l'abrogazione della vecchia prestazione sociale e l'istituzione di quella nuova, però, i beneficiari restavano privi di tutela.

Con un dispositivo peculiare, la Corte dichiarò incostituzionale la norma abrogatrice dell'assegno di accompagnamento nella parte in cui non prevedeva che esso fosse erogato fino alla data di entrata in vigore delle norme che istituivano l'indennità di frequenza.

Non si trattò dunque di reviviscenza, ma di una peculiare pronuncia additiva, che prorogava con riferimento a un periodo preciso del passato l'erogazione di una prestazione sociale. In dottrina, tuttavia, si criticò il dispositivo, sostenendo che la mera illegittimità della norma abrogatrice avrebbe naturalmente condotto alla reviviscenza della norma abrogata nel passato, per il periodo rimasto privo di quella forma di tutela sociale[79]. La critica è corretta e condivisibile;

---

[76] Su cui v. M. RAVERAIRA, *Necessità ed urgenza dei decreti-legge e legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 1986, p. 601 ss.; R. ALOISIO, *Legislatore e Corte costituzionale al banco della locazione*, *ivi*, p. 603 ss.

[77] Assegno istituito dall'art. 17 della legge 30 marzo 1971, n. 118 e abrogato dall'art. 6 della legge 21 novembre 1988, n. 508 (quest'ultima era la disposizione oggetto del giudizio di legittimità).

[78] Prevista dall'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289.

[79] Cfr. A. GIORGIS, *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, cit., p. 1837 ss.

tuttavia, si può supporre che la Corte, in tale occasione, abbia voluto assicurare con particolare intensità l'esigenza di certezza del diritto, non lasciando spazio a dubbi circa l'effettiva proroga dell'assegno di accompagnamento – soprattutto se si considera che, come si vedrà subito, la sentenza risale a un periodo in cui la stessa giurisprudenza costituzionale si mostrò molto perplessa sulla reviviscenza di norma abrogata da norma abrogatrice incostituzionale.

Successivamente, infatti, con la sentenza 9 luglio 1993, n. 310[80] la Corte sembrò smentire in parte i suoi precedenti, sostenendo che la reviviscenza «non è pacifica nemmeno nel caso in cui la norma per ipotesi colpita da una sentenza di illegittimità costituzionale è esclusivamente ed espressamente abrogatrice». La giurisprudenza posteriore continuò ancora per lungo tempo a oscillare fra conferme a favore del ripristino delle norme illegittimamente abrogate[81] e tentennamenti[82].

La nota sentenza 24 gennaio 2012, n. 13[83], come si è già ricordato, ha proposto un inquadramento generale della reviviscenza nel nostro ordinamento, stabilendo espressamente che questo istituto «non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate». Con tale pronuncia la Corte ha indicato alcune limitate ipotesi di reviviscenza, fra cui appunto quella dell'«annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene 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».

La Corte riconosce che i precedenti sul punto non sono univoci, ma segnalano un atteggiamento talvolta quantomeno perplesso nei confronti del fenomeno.

Tuttavia, si deve tenere conto che dal tenore testuale della pronuncia («ne è un esempio …») sembra potersi escludere che le ipotesi ivi proposte siano le uniche tassativamente ammesse dalla Corte, lasciando così aperto uno spiraglio (o, comunque, non vietando *expressis verbis*) anche alla diversa ipotesi di revivi-

---

[80] Su cui v. G. BIANCO, *Nota a C. Cost. 9 luglio 1993, n. 310*, in *Giur. cost.*,1993, pp. 2546-2547.

[81] Cfr. Corte cost., 14 dicembre 1998, n. 408, secondo cui la dichiarazione di illegittimità di una disposizione abrogativa comporta «l'effetto di ripristinare l'efficacia della disposizione abrogata»; sent. 13 aprile 1994, n. 134, su cui v. A. BERNARDINI, *Rifusione delle spese processuali, diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, in *Giur. it.*, I, 1994, pp. 218-220, secondo cui con tale pronuncia la Corte «ha evidentemente abbandonato il proprio precedente orientamento» (il riferimento è proprio alle appena ricordate sentenze n. 106 del 1992 e n. 310 del 1993) «ed ammette la reviviscenza» (sia pure – si può aggiungere – in modo implicito).

[82] Cfr. Corte cost., ord. 15 marzo 1996, n. 74 (in termini solo ipotetici); ord. 19 luglio 2000, n. 306, secondo cui la possibilità di reviviscenza è «controversa»; sent. 9 novembre 2011, n. 294, secondo cui l'ammissibilità del fenomeno è «dubbia», ma comunque le conseguenze applicative dovranno essere ricostruite dalla magistratura ordinaria.

[83] Sulla quale v. diffusamente il paragrafo 4 del capitolo IV.

scenza a seguito dell'annullamento dell'abrogazione tacita o implicita.

A seguito di tale pronuncia vi sono state alcune importanti sentenze in cui la reviviscenza è certamente data per presupposta.

Le sentenze "gemelle" del 27 giugno 2012, n. 162 e 9 aprile 2014, n. 94[84] avevano entrambe ad oggetto disposizioni del Codice del processo amministrativo con cui si affidavano alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo alcune controversie che prima erano attribuite alla magistratura ordinaria; tali disposizioni erano state adottate in violazione della legge di delega. Nella parte conclusiva di ciascuna delle due pronunce la Corte afferma esplicitamente «che tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate»[85].

Ancora più rilevanti due casi in ambito penale.

Si tratta della sentenza 23 gennaio 2014, n. 5[86], con cui per un vizio formale – nello specifico il difetto delega – è stata dichiarata illegittima la norma di un decreto legislativo che abrogava il reato di associazioni di carattere militare per scopi politici[87].

L'effetto ripristinatorio della norma abrogata era evidentemente dato per presupposto nella motivazione della sentenza. Ciò in base alle motivazioni sull'ammissibilità della questione, in cui non si escludeva che in linea di principio dall'accoglimento potesse avere effetti *in malam partem*: tali effetti sarebbero potuti derivare soltanto reviviscenza della norma incriminatrice abrogata. Anche le motivazioni circa l'accoglimento della questione depongono evidentemente a favore della reviviscenza della norma abrogata, poiché consistono nella valutazione della circostanza che il Governo non aveva il potere di disporre l'abrogazione di tale reato e che pertanto la stessa abrogazione illegittima si pone in contrasto con il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost.

La di poco successiva sentenza 12 febbraio 2014, n. 32[88] ha dichiarato l'incostituzionalità di una novella legislativa illegittimamente approvata dalle Camere in sede di conversione di un decreto-legge. Data la delicatezza del problema,

---

[84] Sulle quali v. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale (Notazioni a margine di alcune recenti decisioni di inammissibilità del referendum e di annullamento di norme abrogatrici in giudizi in via incidentale)*, in *www.federalismi.it*, 2, 2015; A. DAIDONE, Repetita non iuvant*: la Corte costituzionale torna sulla giurisdizione esclusiva*, ivi, 16, 2014.

[85] In dottrina è stata criticata l'apoditticità di tale passaggio, in effetti laconico (sotto tale aspetto, tuttavia, vi è una certa continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale): cfr. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, p. 13. La giurisprudenza successiva ha accolto la tesi della reviviscenza: cfr. ad es. Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2015, n. 1412.

[86] Su cui v. M. SCOLETTA, *La sentenza n. 5/2014 della corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" dal sindacato di legittimità nella materia penale*, in *Dir. pen. cont.*, 2, 2014, p. 242 ss.

[87] Più precisamente, abrogava il d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43 ("Divieto delle associazioni di carattere militare").

[88] Sulla quale v. A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *www.federalismi.it*, 11 luglio 2014.

che ha comportato in effetti il ripristino di un'intera disciplina incriminatrice, la Corte in conclusione della propria pronuncia ha ricordato il divieto derivante dall'art. 25 Cost. per la stessa Corte di «configurare nuove norme penali»; ma ha subito precisato che si tratta di una eventualità «che non rileva nel presente giudizio, dal momento che la decisione della Corte non fa altro che rimuovere gli ostacoli all'applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore».

4.1. *Uno sguardo di sintesi sugli orientamenti più recenti della Corte costituzionale*

A partire dalla sentenza del 2012, la Corte ha avuto più volte modo di ribadire la propria giurisprudenza sul punto, che in questo momento è possibile riassumere come segue.

La reviviscenza di norme illegittimamente abrogate, nelle pronunce più recenti, è derivata da vizi che la Corte ha ritenuto di natura formale: in presenza di un vizio di questo tipo, la conseguenza sembra inevitabilmente quella della reviviscenza.

La Corte costituzionale tende a esplicitare in modo inequivoco l'effetto ripristinatorio, quando lo ritiene sussistente; tuttavia, la valutazione di tale effetto è sempre circoscritta alle motivazioni della sentenza e non è mai parte del dispositivo di accoglimento, che si limita a dichiarare l'illegittimità della norma abrogatrice.

La Corte ribadisce inoltre che ogni questione relativa alle norme applicabili ai casi concreti a seguito della declaratoria di illegittimità è rimessa ai giudici comuni; tale circostanza è stata sottolineata con particolare attenzione nei casi in cui la reviviscenza riguardi norme penali, in forza dei delicati problemi di diritto intertemporale che il ripristino di norme abrogate può comportare in relazione a norme di questo tipo.

Come noto, la successione di leggi penali nel tempo non può comportare uno svantaggio per l'imputato; al contrario, la reviviscenza di norme incriminatrici o di norme sfavorevoli per illegittimità della norma abrogatrice la dichiarazione di incostituzionalità può comportare un effetto pregiudizievole. In questi casi, infatti, i fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma illegittima tornano a essere punibili secondo l'originaria e più severa disciplina, mentre gli effetti delle norme incostituzionali più favorevoli sono fatti salvi soltanto per i reati commessi durante il periodo di vigenza delle stesse; ciò non in base al principio della retroattività della *lex mitior*, bensì in conseguenza del principio dell'irretroattività della legge penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost. [89].

[89] Cfr. Corte cost. 26 novembre 2006, n. 394; Cass., sez. un., 26 febbraio 2015, n. 33040, Jazouli. In dottrina v. V. ONIDA, *Retroattività e controllo di costituzionalità della legge penale sopravvenuta più favorevole*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del* "favor rei". *Il falso in bilancio davanti alle corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, p.

Pertanto, la Corte costituzionale sottolinea intenzionalmente che gli effetti delle pronunce di illegittimità di norme abrogatrici di norme penali sfavorevoli devono sempre essere valutati dal giudice, poiché soltanto nel caso concreto è possibile stabilire se la norma ripristinata sarà applicabile o meno, a seconda del momento in cui il reato contestato è stato commesso.

Più in generale, anche al di fuori delle ipotesi che riguardano norme penali, non va trascurato come nell'ordinamento italiano manchi qualunque disposizione di rango costituzionale o legislativo (quale quella prevista, ad esempio, dall'art. 140, comma 7 della vigente Costituzione austriaca) che attribuisca alla Corte costituzionale il potere di dichiarare con effetti vincolanti se, contestualmente all'annullamento di norme abrogatrici, riprendano vigore le norme illegittimamente abrogate.

Di conseguenza, sembra che il ripristino delle norme abrogate da norma incostituzionale non possa essere imposto dalla Corte costituzionale, che infatti non ne fa mai menzione nel dispositivo: teoricamente, infatti, la reviviscenza dovrebbe essere riconosciuta dagli interpreti a seguito della pronuncia di incostituzionalità. Tuttavia, è facile notare come nella giurisprudenza costituzionale più recente vi sia la costante tendenza della Corte a dichiarare o quantomeno a indicare con chiarezza l'effetto ripristinatorio.

Statuizioni di tale tenore non dovrebbero probabilmente essere intese, in linea di principio, quale un vincolo formale gravante sui giudici [90]. La stessa Corte costituzionale da tempo ha riconosciuto che la determinazione in concreto dell'efficacia delle sentenze di accoglimento è riservata ai giudici comuni [91]; tuttavia

---

285 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., p. 249; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 215; M. PARODI GIUSINO, *Effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi penali*, cit., p. 956.

[90] Cfr. M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., pp. 720-721; P.A. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione di illegittimità conseguenziale*, cit., p. 1411.

[91] La competenza della magistratura in ordine alla delimitazione degli effetti delle pronunce di illegittimità è oggi un dato sostanzialmente pacifico, ma non fu così fin dal principio. In un primo momento, infatti, la Corte costituzionale aveva sostenuto che alla competenza degli organi giurisdizionali era devoluta solo «l'applicazione in concreto» dei principi che essa stessa traeva dalla disciplina costituzionale e legislativa circa gli effetti delle sentenze di accoglimento (C. cost., sent. n. 127 del 1966). Solo pochi anni dopo questo orientamento veniva fortemente moderato, prendendo atto che i problemi sulla delimitazione degli effetti retroattivi delle pronunce di incostituzionalità «sono, evidentemente, problemi di interpretazione, e devono pertanto essere risolti dai giudici comuni, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali» (così C. cost., sent. n. 49 del 1970). Con la sentenza del 1970, in altre parole, la Corte abbandonava il tentativo di imporre la propria interpretazione, lasciando alla giurisprudenza comune e di legittimità il compito di delineare precisamente i contorni e i limiti dell'efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento.

tale spazio riservato ai giudici, di regola, riguarda la conseguenza pratica sul caso concreto, non invece la configurazione dell'assetto normativo dell'ordinamento.

In realtà sembra difficile che un giudice possa discostarsi dall'indicazione autorevolmente fornita dalla Corte costituzionale; ciò soprattutto in ragione della circostanza che – quantomeno con riferimento ai più recenti casi di reviviscenza a seguito di illegittimità di norma abrogatrice – il senso stesso della relativa pronuncia della Corte costituzionale si spiega soltanto se correlato al fine di ripristinare la situazione normativa antecedente alla norma censurata.

Un giudice che, pertanto, nella valutazione del quadro normativo vigente si discostasse dall'indicazione della Corte costituzionale relativa alla reviviscenza non si limiterebbe a valutare in modo autonomo gli effetti della pronuncia di accoglimento sul caso concreto (cosa che certamente può fare, ad esempio escludendo l'applicabilità della norma "rivissuta"), ma la disattenderebbe: il giudice, infatti, ricostruendo autonomamente l'assetto delle norme vigenti in modo difforme da come supposto dalla Corte costituzionale continuerebbe a riconoscere la persistenza nell'ordinamento dell'effetto abrogativo disposto dalla norma dichiarata incostituzionale, ovvero proprio l'effetto colpito direttamente dalla pronuncia di accoglimento.

In quest'ottica, la circostanza che dalla pronuncia della Corte costituzionale emerga una chiara indicazione circa le norme oggetto di reviviscenza deve essere valutata positivamente, quale fattore che garantisce in concreto la certezza del diritto, sollevando i giudici dall'onere di dover valutare se la norma abrogata dalla norma illegittima debba o no considerarsi nuovamente in vigore.

5. *Possibili limiti alla reviviscenza per incostituzionalità della norma abrogatrice*

La possibilità di reviviscenza di norme abrogate per incostituzionalità della norma abrogatrice sembra ormai chiaramente affermata nell'ordinamento italiano. Essa però incontra alcuni limiti.

In primo luogo, si ribadisce che non ogni pronuncia di accoglimento su nor-

---

Entrambe le sentenze ora menzionate si inserivano nella nota vicenda giurisprudenziale che ha visto contrapposte la Corte costituzionale e la Cassazione penale circa gli effetti delle sentenze che dichiaravano l'illegittimità di norme penali processuali, ma i principi espressi hanno portata generale. Cfr. L. ELIA, *La Corte ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 497; E. LAMARQUE, *Il seguito giudiziario alle decisioni della Corte costituzionale*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, Torino, 2002, p. 204; G. PITRUZZELLA, *Ancora sugli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale di norme processuali penali: un difficile compromesso tra gli indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale e della Cassazione*, in *Cass. pen.*, 1984, p. 1646; V. ONIDA, *Problemi e falsi problemi in tema di efficacia temporale della pronuncia di incostituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2414 ss.; R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, Milano, 1993, pp. 124-125.

me abrogatrici porta alla reviviscenza, ma solo quelle che investono la norma *in quanto abrogatrice*, oppure la investono nella sua interezza determinandone la totale caducazione.

Se invece si colpiscono soltanto una o più disposizioni di un atto normativo senza che esso venga complessivamente meno e senza che siano caducate le clausole abrogatrici, è tendenzialmente indifferente la circostanza che le disposizioni illegittime siano state introdotte nell'ordinamento contestualmente all'abrogazione di una disciplina previgente.

Un esempio concreto può aiutare a cogliere la differenza.

Con la sentenza 5 novembre 2015, n. 218, la Corte costituzionale ha respinto una questione di legittimità relativa a una norma sulle assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte di regioni ed enti locali. La norma impugnata faceva parte di una disciplina che aveva abrogato e sostituito una disciplina previgente [92]. L'Avvocatura dello Stato aveva preliminarmente eccepito che l'illegittimità delle norme impugnate avrebbe comportato la reviviscenza delle norme da esse abrogate. La Corte ha però rilevato che il giudizio non riguardava una norma «il cui contenuto essenziale è quello abrogativo; né di essa si chiede l'annullamento in quanto dispone l'abrogazione della vecchia disciplina». Pertanto, non ricorrevano le condizioni per una reviviscenza: se la questione fosse stata accolta, la norma impugnata sarebbe meramente venuta meno, senza comportare alcun ripristino.

A parte i criteri di ordine generale ora esposti, è lecito chiedersi se in determinate ipotesi sussistano limiti particolari alla reviviscenza.

5.1. *La reviviscenza di norme comportanti spese a carico del bilancio pubblico*

Si potrebbe ipotizzare un limite alla reviviscenza qualora l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma abrogatrice determinasse il ripristino di una norma abrogata comportante spese per il bilancio pubblico senza però provvedere ai mezzi con cui farvi fronte, come prescritto dal vigente art. 81, comma 3, Cost.

Se è vero che la reviviscenza per illegittimità della norma abrogatrice ripristina le disposizioni invalidamente abrogate e, dunque, anche le eventuali previsioni di copertura, ciononostante deve escludersi che queste possano ancora essere applicabili, in assenza di una previsione nel bilancio dello Stato. Sembra infatti assolutamente ipotetico il caso in cui si abroghi una norma che prevedeva contestualmente sia una prestazione da erogare, sia l'istituzione di specifici tributi con cui

[92] Più precisamente, era impugnato l'art. 3, comma 5 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Tale disciplina aveva abrogato e sostituito quella di cui art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

fare fronte alle spese di tale prestazione – norma che dunque, se oggetto di reviviscenza, avrebbe autonomamente i mezzi per far fronte alle spese che comporta.

Da questo punto di vista, si può ipotizzare una norma che abbia meramente abrogato la disciplina di una prestazione a carico delle finanze pubbliche, o che abbia comportato la sostituzione di una prestazione più costosa con una prestazione più economica. In tal caso, se la norma abrogatrice fosse illegittima e si dovesse ritenere la reviviscenza delle norme da essa abrogate, si verificherebbe una situazione paragonabile a quella delle sentenze c.d. "additive di prestazione", perché si determinerebbero nuovi oneri per lo Stato [93].

In passato in dottrina si è sostenuta sia la tesi (che sembra prevalente) della sostanziale irrilevanza dei vincoli finanziari nei confronti delle pronunce della Corte [94], sia invece l'opposta tesi di considerare vietate le pronunce additive di prestazione [95]. Un orientamento intermedio riteneva ammissibili tali pronunce solo se riferibili a prestazioni costituzionalmente obbligatorie e non, invece, negli altri casi [96].

A seguito della L. cost. 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato il testo dell'art. 81 della Costituzione in senso più rigoroso rispetto alla formulazione precedente, introducendo esplicitamente il principio dell'equilibrio di bilancio, ci si può chiedere se anche le sentenze della Corte costituzionale debbano essere sottoposte a un vincolo più stringente.

Nella sentenza 11 febbraio 2015, n. 10 [97], la Corte modulò nel tempo gli effetti della pronuncia di incostituzionalità della norma oggetto del giudizio, la c.d. "Robin tax", ritenendo che il regime ordinario degli effetti della dichiarazione di illegittimità avrebbe determinato «una grave violazione dell'equilibro di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.». La pronuncia non è affatto un'additiva di prestazione, ma è comunque idonea a incidere sul bilancio dello Stato determinando minori entrate; in essa il rispetto dell'equilibrio di bilancio è stato consi-

---

[93] La definizione è di L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale: ottobre 1981-luglio 1985*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, p. 314.

[94] Cfr. L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 311 ss.; V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, *Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni di 8 e 9 novembre 1991*, p. 19 ss.; M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 53 ss.; S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006, p. 37 ss.

[95] Cfr. V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, IV, 1984, p. 273; M. NIGRO, *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, p. 455.

[96] Cfr. A. GIORGIS, *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, cit., p. 1837 ss.

[97] Per i profili ora in esame, su tale pronuncia v. I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 maggio 2015. Su tale sentenza v. anche la dottrina citata nella successiva nota n. 108.

derato, secondo parte della dottrina, «un principio costituzionale capace di prevalere in modo assoluto sulle altre norme di valore costituzionale, come quelle che disciplinano il funzionamento stesso della Corte» [98].

Il rilievo sembra però sfumare a fronte della di poco successiva sentenza 30 aprile 2015, n. 70 [99], in cui la Corte ha dichiarato incostituzionale il meccanismo di blocco della rivalutazione automatica delle pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, in cui sembra che la Corte stessa abbia ignorato il parametro dell'art. 81 Cost [100].

Una recente pronuncia sembra infine confermare tale orientamento: nella sentenza del 16 dicembre 2016, n. 275, la Corte afferma che, secondo una visione corretta del concetto di equilibrio del bilancio, «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

Tale ultima affermazione sembra riecheggiare le posizioni della dottrina secondo cui, quantomeno in relazione alle prestazioni derivanti da un obbligo costituzionale, non può essere evocato il vincolo di bilancio: «i principi costituzionali vanno applicati anche qualora ciò comporti uno sforzo finanziario non previsto» [101].

Qualora la nuova spesa derivi da una norma abrogata che ritorna efficace in forza dell'incostituzionalità della norma abrogatrice non sembra ci si debba scostare dalla prassi e dalle indicazioni più condivise in dottrina: spetterà alla sensibilità della Corte costituzionale ammettere la reviviscenza o trovare una soluzione differente, qualora l'impatto sulle finanze statali di un'eventuale reviviscenza comportante spese si ponga in conflitto con altri diritti o esigenze che trovano tutela nella Costituzione.

5.2. *La reviviscenza della norma abrogata per effetto dell'illegittimità sopravvenuta della norma abrogatrice*

Con l'espressione "illegittimità sopravvenuta" talvolta la dottrina indica una categoria eterogenea di pronunce della Corte costituzionale accumunate dalla

---

[98] Così I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione*, cit. Per una lettura meno radicale cfr. L. MADAU, *L'incidenza del nuovo articolo 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 3 dicembre 2015, p. 20 ss.

[99] Su cui v. A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 20 maggio 2015; A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Rivista AIC*, settembre 2015.

[100] Cfr. A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit., p. 4.

[101] Così A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. proc*, 1990, p. 263.

circostanza di dispiegare un effetto limitato nei confronti dei rapporti giuridici passati, facendo così salvi, almeno in parte, gli effetti della norma illegittima in relazione ai rapporti sorti durante la sua vigenza [102].

Si tratta pertanto di dichiarazioni di illegittimità che, per via della limitazione cronologica degli effetti, non travolgono del tutto la norma incostituzionale. Ci si può pertanto chiedere se vi sia la possibilità di reviviscenza a seguito di illegittimità sopravvenuta della norma abrogatrice.

Con riferimento alla illegittimità sopravvenuta in senso proprio, essa consiste nell'ipotesi in cui una norma originariamente valida divenga successivamente invalida per via del sopraggiungere di un nuovo parametro di costituzionalità.

La norma colpita da illegittimità sopravvenuta, pertanto, è valida ed efficace nel momento in cui entra in vigore; se si tratta di una norma abrogatrice, anche l'effetto abrogativo nei confronti della norma previgente si dispiega validamente.

Il successivo mutamento di parametro, pertanto, non sembra idoneo a travolgere l'effetto abrogativo. Ciò vale, ovviamente, qualora si supponga che l'effetto abrogativo sia istantaneo e definitivo: secondo tale orientamento, il fenomeno abrogativo si verifica in un preciso momento e dunque, se effettuato validamente, resta poi insensibile alle vicende che colpiscono la norma abrogatrice [103].

A conclusioni diverse si giunge qualora si preferisca l'orientamento minoritario secondo cui l'effetto abrogativo dipende dalle vicende dell'effetto normativo: seguendo tale orientamento, in qualunque modo venga meno la norma abrogatrice cessa anche l'effetto abrogativo e, per tale motivo, l'illegittimità sopravvenuta sembra una causa idonea a determinare la reviviscenza della norma abrogata [104].

5.3. *Modulazione degli effetti nel tempo della sentenza che dichiara l'illegittimità di una norma abrogatrice*

La sentenza n. 10 del 2015, già citata nel paragrafo 5.1, presenta un ulteriore aspetto che può interferire con la reviviscenza: in quel caso, infatti, la Corte modulò nel tempo gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale. Si tratta di un'ipotesi che a volte è definita come illegittimità sopravvenuta in senso lato, ma sembra preferibile mantenere distinti i fenomeni della modulazione degli effetti e quello della illegittimità sopravvenuta vera e propria, poiché i pre-

---

[102] Cfr. R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, Milano, 1993, p. 38 ss.; D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra Legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in *Consulta online*, I, 2016, p. 194 ss.

[103] Cfr. C. ESPOSITO, *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici di leggi*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 502 *sub* nota 11; G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, cit., p. 371; M. PARODI GIUSINO, *Effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi penali*, cit., p. 948 s. (il quale ultimo si riferisce, in particolar modo, alle norme abrogate prima dell'entrata in vigore della Costituzione).

[104] Cfr. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., pp. 141-143.

supposti sono diversi. Nell'ipotesi ora in esame, che talvolta è indicata come illegittimità differita, la norma è invalida sin dall'origine, ma per evitare conseguenze ancora più gravi la Corte costituzionale si auto-riconosce il potere di modificare il regime degli effetti dell'accoglimento.

Il potere di limitare gli effetti delle sentenze di accoglimento al futuro o a partire da una certa data, con espressa esclusione per i rapporti sorti in precedenza, non è infatti attribuito formalmente alla Corte costituzionale; l'utilizzo di dispositivi di questo tipo è oggetto di dibattito dottrinario, per quanto siano poche le sentenze la cui efficacia sia stata effettivamente modulata nel tempo.

La Corte utilizzò tale tecnica in alcune sentenze di fine anni Ottanta [105], su cui la dottrina del tempo fu divisa fra chi ammetteva tale potere [106] e chi invece lo negava [107]. Nella più recente giurisprudenza oltre alla già ricordata Corte

---

[105] Corte cost., sent. n. 266 del 1988 (in materia di indipendenza dei giudici militari) e n. 501 del 1988 (sul trattamento pensionistico di magistrati e avvocati dello Stato). Si trattava di casi attinenti la graduale applicazione della Costituzione in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che «ad una qualche graduazione *[degli effetti delle sentenze]* era doveroso arrivare per ragioni di ordine sostanziale, giacché quella graduazione era, per così dire, *in rebus*, essendo ricavabile dalla convergenza di elementi afferenti al parametro di giudizio e di altri attinenti alle norme sindacate» (così S. BARTOLE, *Strategie giudiziali per la delimitazione nel tempo degli effetti delle sentenze costituzionali di accoglimento*, in *Diritto e società*, 1989, p. 204).

[106] Cfr. F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., p. 15, il quale proponeva che la Corte dichiarasse incostituzionale l'art. 30 della legge n. 87 del 1953 nella parte in cui esclude indiscriminatamente l'applicazione di leggi illegittime ai rapporti pendenti; G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, *ivi*, p. 51; A. PIZZORUSSO, *Soluzioni tecniche per graduare gli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 95-98, il quale però tendeva a escludere che gli effetti possano essere limitati verso il futuro; M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta*, *ivi*, p. 112-115; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, *ivi*, p. 198; F. SORRENTINO, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, cit., p. 160; T. MARTINES, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, p. 235-241; S.P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 273-285; A.A. CERVIATI, *Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle Corti costituzionali austriaca, tedesca ed italiana*, *ivi*, p. 310-319; P. BARILE, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, p. 327 ss.; M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993, p. 103 ss., che sottolinea come la Corte in queste sentenza abbia applicato principi generali facendo ricorso ai limiti stabiliti dalla giurisprudenza comune; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., p. 53 ss.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000, *passim*.

[107] Cfr. S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., pp. 34-52; A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni d'accoglimento e tutela giurisdizionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, *ivi*, p. 54, salvo i casi in cui ciò fosse la conseguenza della struttura normativa della disposizione impugnata; A. RUGGERI, Vacatio sententiae*, «retroattività parziale» e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 66-69; B. CARAVITA, *La modifica della efficacia temporale delle sentenze*

cost., sent. 11 febbraio 2015, n. 10 [108], si segnala anche la sentenza del 23 luglio 2015, n. 178 sull'incostituzionalità sopravvenuta del regime del blocco della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico [109].

La stessa Corte costituzionale ha stabilito di poter ricorrere a dispositivi di questo tipo al fine di evitare che si verifichino «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione" (…) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa» [110]. A livello comparato, è stato sottolineato come la possibilità di modulare nel tempo le proprie decisioni renda possibile la dichiarazione di incostituzionalità di norme che altrimenti non potrebbero essere colpite [111].

Quando la Corte stabilisce la modulazione nel tempo degli effetti di una sentenza di incostituzionalità, tali effetti non sono retroattivi, ma decorrono dal momento stabilito nella pronuncia; in tal modo, l'eventuale effetto abrogativo disposto dalla norma abrogatrice illegittima dovrebbe essere fatto salvo.

La modulazione degli effetti, pertanto, sembra escludere la possibilità della reviviscenza: le due ipotesi non sembrano infatti strutturalmente conciliabili. La Corte costituzionale potrebbe dunque utilizzare dispositivi di questo tipo nel caso in cui ritenga che il ripristino di norme abrogate comporti conseguenze costituzionalmente intollerabili.

Un'evenienza di questo tipo non sembra plausibile qualora la norma abrogatrice sia incostituzionale in ragione dell'abrogazione della norma previgente: poiché l'invalidità deriva proprio dalla limitazione dell'efficacia della norma abrogata, non sembra avere senso una dichiarazione di illegittimità che si fonda su tale presupposto, ma si preclude al contempo di raggiungere l'unico risultato utile – cioè la reviviscenza della norma illegittimamente abrogata.

Non può invece escludersi che, in ipotesi, la Corte costituzionale decida di limitare gli effetti dell'incostituzionalità di un atto normativo o di una disposizione totalmente illegittimi, qualora le norme previgenti che verrebbero ripristi-

---

della Corte costituzionale: limiti pratici e teorici, *ivi*, pp. 250-251; V. ONIDA, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, p. 186; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento*, Padova, 1997.

[108] Su cui v. A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 67 ss.; E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, *ivi*, p. 79 ss.; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, *ivi*, p. 90 ss.; L. GENINATTI SATÈ, *L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale*, *ivi*, p. 99 ss.

[109] Su cui v. R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *www.giurcost.org*.

[110] Così Corte cost. 11 febbraio 2015, n. 10. Sul punto cfr. F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, cit., p. 15; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale*, cit., p. 360.

[111] Cfr. X. MAGNON, *La modulation des effets dans le temps des décisions du Juge Constitutionnel*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, Aix-Marseille, 2011, p. 577.

nate presentino a loro volta un vizio di costituzionalità; eppure, in casi di questo tipo per evitare che vi sia reviviscenza di norme incostituzionali potrebbe essere sufficiente una dichiarazione di illegittimità consequenziale che riconduca a conformità costituzionale la disciplina previgente.

5.4. *La reviviscenza di norme penali*

Un'ultima ipotesi peculiare consiste nel caso in cui sia illegittima una norma che ha abrogato una norma incriminatrice o altra norma penale (ad esempio, una circostanza aggravante).

Come noto, l'art. 25 Cost. impone in ambito penale un'esigenza di certezza del diritto particolarmente stringente [112]: i cittadini, infatti, devono essere sempre nelle condizioni di orientare le proprie azioni sapendo quali sono le condotte oggetto di sanzione penale e tale fondamentale garanzia potrebbe essere ritenuta non assolta qualora il precetto sia espresso da una norma abrogata e poi ripristinata dagli interpreti a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale.

Si può però osservare che la pubblicità delle sentenze della Corte costituzionale è una garanzia di sufficiente conoscibilità dell'annullamento dell'abrogazione di una norma incriminatrice [113]; si è inoltre già descritto come, proprio in riferimento a casi di illegittimità di abrogazioni di norme penali, la Corte costituzionale abbia esplicitamente segnalato ai giudici di valutare con estrema attenzione i rapporti di diritto inter-temporale conseguenti alla pronuncia di incostituzionalità [114].

Se così le istanze di certezza del diritto potrebbero essere considerate soddisfatte in relazione al profilo della conoscibilità in astratto, si potrebbe però obiettare che la reviviscenza di una norma incriminatrice o di altra norma penale quale effetto dell'illegittimità della norma abrogatrice violi la riserva assoluta di legge – stabilita sempre dall'art. 25, comma 2, Cost. – in base alla quale soltanto il legislatore può prevedere i reati e le pene. Una pronuncia della Corte che determini l'annullamento di una abrogazione potrebbe essere intesa quale violazione dell'ambito di discrezionalità costituzionalmente riconosciuto al legislatore e delle relative garanzie democratiche: tale ipotesi, pertanto, dovrebbe essere considerata esclusa [115].

---

[112] V., per tutti, M. GAMBARDELLA, *Legge penale nel tempo*, in *Annali Enc. dir.*, VII, 2014, p. 650.

[113] Sul profilo della conoscibilità delle sentenze della Corte costituzionale e dei loro effetti in relazione alla reviviscenza si tornerà nel paragrafo n. 1 del capitolo VIII.

[114] V. il precedente paragrafo 4.1 di questo capitolo.

[115] Cfr. G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IV ed., Milano, 2015, p. 53; M. GAMBARDELLA, Lex mitior *e giustizia penale*, cit., p. 122; I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, Milano, 2015, p. 53.

Il problema si pone soprattutto, come è evidente, qualora le norme ripristinate comportino un trattamento sanzionatorio più severo rispetto a quello previsto dalle norme dichiarate illegittime, o addirittura ripristinino la rilevanza penale di una condotta che era stata depenalizzata.

La riserva di legge non è infatti soddisfatta dalla mera pubblicità della norma, bensì dal fatto che la scelta sulla materia spetti ad una fonte che, direttamente o indirettamente, è approvata da un'assemblea in cui sono presenti i rappresentanti del corpo elettorale [116]: soltanto norme che rispettano tale garanzia possono fondare legittimamente l'esercizio della potestà punitiva da parte dello Stato.

Si può però osservare come, in verità, se una disciplina penale è abrogata o modificata in modo illegittimo, impedirne in ogni caso la reviviscenza potrebbe comportare conseguenze peculiari, difficilmente conciliabili con la garanzia di un sistema di controllo di legittimità costituzionale delle norme o con la stessa volontà del legislatore di ritenere penalmente illecita una certa condotta.

Qualora una norma illegittima abbia meramente abrogato una norma incriminatrice o altra norma penale, infatti, si assisterebbe all'inutilità della pronuncia di illegittimità [117].

Diverso è il caso in cui un atto normativo abbia sostituito una previgente disciplina penale, costituzionalmente conforme, con una disciplina illegittima che però continua a prevedere la punibilità delle stesse condotte. In questa ipotesi, la dichiarazione di incostituzionalità senza reviviscenza comporterebbe una depenalizzazione totale, al di là della stessa volontà del legislatore, che non ha mai voluto sottrarre quelle fattispecie dall'ambito del penalmente illecito.

Se è dunque vero che la norma penale "reviviscente" non è assistita da una attuale volontà del legislatore, è altresì vero che la norma abrogatrice illegittima è espressione di una volontà viziata e dunque deve essere rimossa a garanzia della supremazia della Costituzione. Se lo riterrà, il legislatore sarà del resto sempre libero di intervenire nuovamente sulla disciplina, con l'ovvio limite del rispetto della Costituzione; pertanto, se ad esempio l'abrogazione di un certo reato risulta illegittima per un vizio procedurale, il legislatore avrà sempre la possibilità di abrogare nuovamente tale norma incriminatrice con un nuovo atto normativo esente da vizi formali.

Può essere utile, a fini ricostruttivi, separare a seconda della natura del vizio riscontrato le ipotesi in cui è possibile ipotizzare la reviviscenza di norme penali di sfavore.

Per quanto riguarda i *vizi sostanziali*, potrebbe sembrare preclusa ogni ipotesi di reviviscenza per illegittimità della norma abrogatrice, poiché – come appe-

---

[116] Sulla *ratio* garantista e democratica della riserva di legge v., per tutti, L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, XVIII Roma, 1990, p. 2 ss.; C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, p. 7 ss.

[117] Si rinvia alle considerazioni del paragrafo 3.5.2.1 di questo capitolo.

na sopra indicato – si tratterebbe di una violazione della riserva di legge in materia penale.

Parte della dottrina, che pure esclude in via generale la possibilità di reviviscenza di norme incriminatrici, riconosce un'eccezione di non poco conto qualora il reato abrogato avesse dato attuazione a un obbligo costituzionale espresso di penalizzazione, cioè nei casi in cui la mera abrogazione della norma incriminatrice comporti il venir meno di una tutela penale imposta dalla Costituzione [118]; la norma abrogatrice, infatti, sarebbe in diretto e palese contrasto con una disposizione costituzionale [119].

La configurabilità di obblighi costituzionali di criminalizzazione non è però del tutto pacifica: parte della dottrina tende a negarne l'esistenza [120], mentre altra parte ne riconosce la sussistenza [121].

È evidente che, se si accetta la configurabilità di obblighi costituzionali di penalizzazione, la mera abrogazione di tali reati risulterà illegittima, a tutta evidenza, per un vizio sostanziale. Si può quindi ritenere che la reviviscenza di norme incriminatrici per vizi sostanziali sia tendenzialmente limitata a quelle norme che attuano obblighi sanciti dalla Costituzione e che, negli altri casi, il risconto da parte della Corte di un vizio sostanziale troverebbe invece il limite della discrezionalità del legislatore [122].

---

[118] Cfr. G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 53, secondo cui «l'unica ipotesi in cui la Corte può sindacare una norma che abbia abolito un reato, facendo rivivere la norma incriminatrice abrogata dal legislatore, è quella in cui tale norma rappresenti l'attuazione di un *obbligo costituzionale espresso di incriminazione*». In senso adesivo cfr. M. GAMBARDELLA, Lex mitior *e giustizia penale*, cit., p. 128 ss.

[119] Cfr., per una riflessione a livello comparato, F. PALAZZO, M. PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, III ed., Torino, 2013, p. 171.

[120] Cfr. D. PULITANÒ, *Obblighi costituzionali di tutela penale?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1983, p. 484 ss., che tende a escludere obblighi «rigidi» di tutela penale discendenti dalla Costituzione; I. LEONCINI, *I reati contro la vita*, in A. FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, II ed., Torino, 2016, p. 4.

[121] Cfr. G. GEMMA, *Diritti costituzionali e diritto penale: un rapporto da ridefinire*, in *Diritto e società*, 1986, p. 459 ss.; A. FIORELLA, *La legge penale e la sua applicazione. Le strutture del diritto pen*ale, I, Torino, 2016, p. 63; A. TOSCANO, *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, Milano, 2012, p. 212; G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Manuale di diritto* penale, cit., p. 53, in cui si indica l'esempio dell'obbligo espresso di incriminazione posto dal comma 4 dell'art. 13 Cost., attuato dall'art. 608 c.p. (che punisce l'abuso di autorità contro arrestati o detenuti). Parte di questo orientamento riconosce l'esistenza di obblighi espressi di tutela penale, ma esclude che esistano obblighi impliciti di criminalizzazione: cfr. F.C. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, VI ed., Torino, 2016, pp. 71-72. In questo senso sembra anche M. MECCARELLI, C. SOTIS, P. PALCHETTI, *Il lato oscuro dei diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid, 2014, p. 97, secondo cui dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto sembra emergere, pur in via indiretta, un mancato riconoscimento degli obblighi costituzionali di criminalizzazione.

[122] Cfr. F.C. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, cit., p. 118.

Nel caso della già ricordata sentenza n. 5 del 2015, che ripristinò il reato di associazioni di carattere militare che perseguono scopi politici, si sarebbe forse potuta riconoscere una violazione di un obbligo di tutela penale desunto dall'art. 18 Cost [123]. Tuttavia, il vizio che in quella vicenda determinò l'illegittimità dell'abrogazione era di natura formale: la censura avente quale parametro l'art. 18 Cost., infatti, rimase assorbita da quella, avente carattere preliminare, relativa al vizio formale avente quale parametro l'art. 76 Cost. Con questa pronuncia, la Corte costituzionale prese una chiara posizione sulla possibilità di riconoscere il ripristino di norme penali abrogate anche *soltanto* sulla base di vizi relativi al procedimento di approvazione, dunque pur in assenza di un ipotetico obbligo costituzionale di criminalizzazione.

Pertanto, accanto alle limitate ipotesi di *vizi sostanziali* (che finora non hanno ancora avuto un diretto riscontro nella giurisprudenza costituzionale e rimangono pertanto di incerta configurabilità), non è possibile escludere che la reviviscenza possa essere determinata per una illegittimità derivante da *vizi formali*, ovvero da quei vizi che investono il procedimento con cui la norma abrogatrice è stata adottata [124].

Nella di poco successiva sentenza n. 32 del 2014 (che ha ripristinato il trattamento sanzionatorio previgente relativo agli illeciti aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti) è anzi la stessa Corte costituzionale a evidenziare lo stretto legame fra rispetto della riserva di legge e rispetto delle procedure di adozione degli atti normativi, di modo che proprio la violazione di queste ultime possa essere considerata anche una violazione dell'art. 25, comma 2, Cost. [125]

Se si accetta la ricostruzione della reviviscenza a seguito di illegittimità che si è proposta nei paragrafi precedenti, ovvero del ripristino della norma abrogata quale conseguenza ordinaria e inevitabile (per quanto, si ribadisce, poco frequente) dell'illegittimità della norma abrogatrice *in quanto abrogatrice* oppure *nella sua interezza*, non c'è motivo in realtà di immaginare un divieto assoluto di reviviscenza in ambito penale [126].

---

[123] Cfr. M. GAMBARDELLA, Lex mitior *e giustizia penale*, cit., p. 128 ss.

[124] Cfr. C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, cit., p. 510.

[125] Come nota I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, cit., p. 32 (che però ritiene poco condivisibile questo ragionamento della Corte costituzionale). V. anche C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, cit., p. 508.

[126] Cfr. M.M. SCOLETTA, *Metamorfosi della legalità*, cit., p 309 ss.; M. PARODI GIUSINO, *Effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi penali*, cit., p. 954, secondo cui «non sembra possibile che la Corte rilevi l'illegittimità totale di una legge abrogatrice per ragioni sostanziali, attinenti al suo contenuto, dato che, ammesso che il legislatore abbia l'obbligo di tutelare penalmente alcuni fondamentalissimi valori, egli non può certamente essere tenuto a tutelarli in un determinato modo anziché in un altro e perciò non gli si può impedire di abrogare una certa norma *incriminatrice*; per questo motivo, una legge meramente abrogatrice verosimilmente sarà quasi sempre dichiarata illegittima *in toto* per ragioni formali».

Secondo questa prospettiva, che si ritiene preferibile, il tendenziale divieto di reviviscenza di norma incriminatrice per vizi sostanziali (salvo che si assista alla violazione di un obbligo costituzionale di criminalizzazione) non sarà pertanto fondato in base alla conseguenza – cioè in base al divieto di ripristinare ciò che è stato abrogato dal legislatore in ambito penale –, bensì in ragione del divieto di giudicare scelte di politica criminale che la Costituzione riserva al legislatore – cioè di un limite generale, non riferibile soltanto alle ipotesi di norme abrogatrici [127].

In concreto, l'ambito di applicazione di una norma penale "reviviscente" è regolato da un regime particolare, sostanzialmente assimilabile a quello delle norme penali abrogate da un decreto-legge non convertito. In sintesi, le norme più favorevoli saranno applicabili a qualunque condotta non ancora definitivamente giudicata. Le norme più sfavorevoli, quali ad esempio una norma incriminatrice o una circostanza aggravante, torneranno ad essere applicabili alle condotte commesse durante la loro iniziale vigenza e a quelle commesse a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale; le condotte venute in essere durante il periodo di vigenza della norma abrogatrice illegittima, invece, continueranno ad essere valutate alla stregua della disciplina incostituzionale [128].

[127] È stato infatti notato che sarebbe «difficile immaginare una pronuncia di accoglimento per un vizio materiale della legge penale più favorevole»: così I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, cit., p. 32, *sub* nota 29.

[128] Sul punto si rinvia al paragrafo 4.1 e soprattutto alla nota 89.

CAPITOLO VI

LA REVIVISCENZA NEI RAPPORTI FRA NORME NAZIONALI ED EUROPEE

SOMMARIO: 1. La disapplicazione della norma interna per contrasto con norma dell'Unione europea dotata di effetti diretti. – 2. La possibilità di riespansione della norma disapplicata. – 3. La disapplicazione di norma interna abrogatrice per contrasto con norma dell'Unione europea dotata di effetti diretti. – 4. Le norme abrogatrici interne contrastanti con norme dell'Unione europea prive di effetto diretto.

1. *La disapplicazione della norma interna per contrasto con norma dell'Unione europea dotata di effetti diretti*

I rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto nazionale, improntati sulla prevalenza del primo nei confronti del secondo (ovviamente nel limite delle competenze attribuite all'Unione dai Trattati), non sembrano strutturati in modo tale da poter provocare direttamente fenomeni di reviviscenza di norme abrogate.

Non pare infatti che il divieto di applicazione della norma interna in contrasto col diritto dell'Unione possa in modo autonomo legittimare l'interprete a considerare nuovamente vigente una diversa norma interna precedentemente abrogata dalla prima.

Può essere utile richiamare, con alcuni cenni sintetici, la relazione fra diritto nazionale e diritto europeo, per poi analizzare le varie ipotesi in cui un problema di ripristino di norme può venire in rilievo.

Il principio della prevalenza del diritto europeo nell'ordinamento italiano è stato riconosciuto e attuato dalla Corte costituzionale con un percorso non lineare e segnato da soluzioni di continuità [1]. Dopo un'iniziale approccio secondo

[1] La letteratura sul punto è vastissima. Senza pretesa di esaustività, sull'evoluzione degli orientamenti sul contrasto fra norme interne ed europee v., *ex pluribus*, A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario e i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2014, p. 300 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 222 ss.; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, II ed., Torino, 2014, p. 133 ss.; ID., *La prevalenza del diritto comunitario sul*

cui, in caso di contrasto fra norma nazionale e norma comunitaria, si sarebbe dovuto applicare il criterio cronologico [2], è seguito un diverso orientamento secondo il quale l'antinomia si sarebbe dovuta intendere come illegittimità costituzionale della norma italiana, che pertanto solo la Corte costituzionale avrebbe potuto dichiarare [3].

Entrambe le soluzioni non erano compatibili con la prevalenza immediata del diritto comunitario su quello nazionale come costantemente intesa dalla Corte di Giustizia, ovvero con l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare «all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» [4].

Nel 1984 la Corte costituzionale recepì nella sostanza l'orientamento della Corte di Giustizia, stabilendo che in caso di contrasto fra un regolamento comunitario e una norma interna (non importa se precedente o successiva ad esso) il giudice avrebbe dovuto autonomamente applicare le disposizioni del primo in luogo di quelle interne, senza sollevare questione di legittimità costituzionale [5]; tale giurisprudenza non è più stata smentita e deve considerarsi ormai consoli-

---

diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4481 ss.; G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, p. 210 ss.; C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, p. 140 ss.; F. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Bari, 2001, p. 131 ss.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, p. 204 ss.; G. COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 641 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012, p. 80 ss.; S.M. CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, p. 445 ss.

[2] Cfr. Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14, su cui v. L. PALADIN, *Il sindacato della Corte costituzionale sull'"utilità delle leggi"*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 144 ss.; N. CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi della Comunità europea*, in *Foro it.*, 1964, p. 465 ss.

[3] Cfr. Corte cost., sent. 30 ottobre 1975, n. 232, su cui v. F. SORRENTINO, *Brevi osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie. Incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3239 ss.; R. MONACO, *Norma comunitaria e norma di legge interna successiva*, in *Foro it.*, 1975, p. 2662 ss.

[4] Così la celeberrima Corte di Giustizia, sent. 9 marzo 1978, Simmenthal, causa 106/77, su cui v. P. BARILE, *Un impatto tra il diritto comunitario e la Costituzione italiana*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 641 ss.; S.M. CARBONE, F. SORRENTINO, *Corte di giustizia o corte federale delle Comunità europee?*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 654 ss.; L. CONDORELLI, *Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due corti a confronto*, ivi, p. 669 ss.; G. SPERDUTI, *Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana e della Corte di giustizia delle Comunità europee: un dissidio da sanare*, ivi, p. 791 ss.

[5] Cfr. Corte cost., sent. 8 giugno 1984, n. 170, su cui v. G. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1222 ss.; G. PAU, *Il diritto della Comunità economica europea nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. int.*, 1984, p. 513 ss.; G. SPERDUTI, *Una sentenza innovativa della corte costituzionale sul diritto comunitario*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1984, p. 262 ss.

data in relazione a tutte le norme che hanno effetti diretti nell'ordinamento interno, cioè a tutte le norme complete e incondizionate, idonee a creare diritti e obblighi in capo ai singoli senza la necessità di un ulteriore intervento di attuazione da parte dello Stato membro [6].

Le norme stabilite dai regolamenti dell'Unione europea rientrano senza dubbio in questa ipotesi: tale fonte infatti, in linea di principio e per espressa previsione dei Trattati, pone norme direttamente applicabili negli Stati membri [7].

Come noto, è possibile riconoscere effetti diretti anche a norme desumibili da altre fonti dell'Unione. Esse possono essere ricavate da disposizioni dei Trattati o anche da disposizioni di direttive di cui è scaduto infruttuosamente il termine per l'attuazione, qualora siano sufficientemente dettagliate. La soluzione della immediata prevalenza sulle norme interne, inizialmente stabilita con riguardo alle norme dei regolamenti comunitari, è stata così estesa anche alle ipotesi di un contrasto derivante da norme dotate di effetti diretti previste dai Trattati [8] e dalle direttive [9].

Il quadro complessivo può dunque essere sintetizzato nei seguenti termini: quando l'interprete (che può essere un giudice o anche un'amministrazione pubblica) rileva un contrasto fra una norma nazionale e una norma europea dotata di effetti diretti, egli dovrà applicare la prima, mentre la seconda non troverà applicazione nel caso concreto. Il fenomeno è comunemente definito come "disapplicazione" della norma interna per contrasto con norma dell'Unione europea, anche se la Corte costituzionale ha talvolta preferito esprimersi nei termini di "non applicazione". La questione non è meramente terminologica.

Nelle prime pronunce in cui la Corte costituzionale fece proprio l'attuale orientamento non adoperò il termine "disapplicazione" con riferimento alla norma interna soccombente. Il sostantivo ricorre in alcune pronunce successive [10], ma in altre la Corte ha preferito riferirsi al fenomeno come "*non applicazione*" [11].

---

[6] Sulla nozione di effetto diretto v., per tutti, G. CONTALDI, *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, p. 2124 ss.

[7] Cfr. l'art. 288 del TFUE (*ex* art. 249 TCE), comma 2: «il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri».

[8] Cfr. Corte cost., sent. 11 luglio 1989, n. 389, su cui v. G.U. RESCIGNO, *Un sedicente atto di indirizzo e coordinamento che per la Corte non è tale*, in *Le Regioni*, 1990, p. 1556 ss.

[9] Cfr. Corte cost., sent. 2 febbraio 1990, n. 64.

[10] Ad esempio, v. la già citata Corte cost., sent. 11 luglio 1989, n. 389, in cui richiamando la sentenza n. 170 del 1984 si specifica che «le norme comunitarie direttamente applicabili prevalgono rispetto alle norme nazionali (…) Più precisamente, l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno (…) produce un effetto di *disapplicazione*" (punto 4 del considerato in diritto, corsivo aggiunto).

[11] Cfr. Corte cost., sent. 18 aprile 1991, n. 168 (espressione esplicitamente preferita, nella motivazione della sentenza, a quella di disapplicazione); sent. 26 marzo 1993, n. 115.

La causa di tali oscillazioni risiede nella ricostruzione dualistica dei rapporti fra ordinamento italiano e ordinamento comunitario (opposta a quella monistica fatta propria dalla Corte di Giustizia), che la Corte costituzionale non ha mai formalmente abbandonato. In tale ottica, la "disapplicazione" consisterebbe nel trattamento giuridico riservato a un atto viziato: il contrasto con la fonte dell'Unione sarebbe tale da rendere invalido l'atto, deponendo così per una configurazione monistica dei rapporti fra gli ordinamenti [12].

I rapporti fra diritto dell'Unione e diritto nazionale sono regolati da uno statuto autonomo e originale, in cui – come si è sopra accennato – è stato rilevante il contributo giurisprudenziale; tale circostanza suggerisce di riconoscere con cautela parallelismi con le altre vicende di disapplicazione contemplate dall'ordinamento italiano.

Non si può tuttavia trascurare che la disapplicazione, in via generale, è una figura connotata da un sostrato viziante: si tratta di una situazione che può verificarsi «nel caso in cui l'ordinamento giuridico limiti le potestà dell'organo chiamato all'esame della validità di un atto, nel senso che gli inibisca l'annullamento del medesimo e gli renda possibile solo l'accertamento della non validità con la conseguente non applicazione alla fattispecie sottoposta al suo esame» [13]. In altri termini, la disapplicazione può essere una delle soluzioni predisposte dall'ordinamento quale trattamento di un atto viziato [14].

La "non applicazione", invece, non sarebbe indicativa di un'invalidità dell'atto, ma consisterebbe soltanto nell'esito di un'attività ermeneutica, che perde il giudizio implicito di disvalore proprio della disapplicazione; il che meglio si concilia con l'ottica di separazione fra gli ordinamenti seguita dalla Corte costituzionale [15].

---

[12] Ed è proprio questo il motivo per cui, nella già citata sentenza n. 168 del 1991, la Corte rifiuta espressamente di qualificare il fenomeno come "disapplicazione": tale termine «evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell'autonomia dei due ordinamenti» (punto 4 del considerato in diritto).

[13] Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, 1976, p. 294. V. anche A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 111 ss.; C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, cit., p. 14 ss.; G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in in *Jus*, 1951, p. 356 ss.

[14] Si pensi, per fare un esempio notissimo, al caso degli atti amministrativi illegittimi in sede di giurisdizione ordinaria: quando il giudice ordinario riscontra che un atto amministrativo è illegittimo, egli «deve giudicare del caso sottoposto al proprio esame prescindendone assolutamente»: così A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, II, XV ed., Napoli, 1989, p. 1309. Cfr., *ex pluribus*, F. FIGORILLI, *Gli altri giudici delle controversie con l'amministrazione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, VI ed., Torino, 2014, p. 53 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, X ed., Torino, 2013, pp. 126-128.

[15] Sul punto cfr., per tutti, A. CELOTTO, *Dalla "non applicazione" alla "disapplicazione" del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giur. it.*, 1995, p. 341 ss.; ID., *Fonti del diritto e antinomie*, cit., pp. 143-149, il quale nota che nella giurisprudenza più recente della Corte

In ogni caso, ai fini che qui interessano occorre evidenziare che il contrasto fra norma interna e norma dell'Unione direttamente applicabile deve essere risolto, nella concreta attività giurisprudenziale o dell'amministrazione pubblica, assicurando prevalenza alle norme derivanti dalla fonte europea. Sarebbe però scorretto identificare la condizione della norma interna soccombente al diritto dell'Unione con quella di una norma abrogata o di una norma dichiarata illegittima.

L'abrogazione consiste nella fine del periodo di vigenza di una norma e nella conseguente delimitazione nel tempo della sua efficacia; l'illegittimità costituzionale consiste nell'annullamento della norma per un vizio di costituzionalità.

La disapplicazione o "non applicazione", invece, non incide su tali piani, riferendosi esclusivamente all'applicabilità della norma in concreto. In termini generali, infatti, la figura della disapplicazione è stata autorevolmente descritta come «il potere di non applicare ad una singola fattispecie o per particolari effetti un atto, che per altre fattispecie o ad altri effetti *rimane pienamente valido ed efficace*» [16].

La norma interna, dunque, pur in contrasto diretto con una norma derivante dalla fonte europea, resta vigente, né è formalmente dichiarata invalida. La disapplicazione per contrasto con norma europea non incide sullo *status* della norma, ma è una situazione che si determina volta per volta, con effetti *inter partes* nel caso in cui essa si verifichi in un procedimento giurisdizionale.

Ciò non significa che l'atto non presenti, almeno in senso lato, un vizio per il contrasto con la norma europea; più semplicemente, l'ordinamento prevede un rimedio che privilegia l'applicazione immediata della fonte comunitaria e dunque incide direttamente soltanto sul piano applicativo, senza investire quelli della validità e/o della vigenza [17].

Diversa è la soluzione fornita dall'ordinamento quando una norma legislativa è impugnata in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale per incompatibilità con il diritto dell'Unione dotato di effetti diretti: essa è dichiarata

---

sta emergendo un orientamento sostanzialmente improntato al monismo; S.M. CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 448-449 *sub* nota 34; F. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale*, cit., p. 146; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 187; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 170 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 82, i quali ultimi preferiscono esprimersi in termini di "non applicazione" invece che di "disapplicazione" proprio al fine di escludere che si tratti di un'invalidità della norma interna.

[16] Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 294 (corsivo aggiunto).

[17] L'atto normativo dell'Unione dotato di diretta efficacia «impedisce alla norma interna eventualmente contrastante (non importa se anteriore o successiva) di *venire in rilievo* ai fini della disciplina del rapporto. Ne consegue che il contrasto tra le due norme, insanabile in via interpretativa, fa sì che la norma interna non sia suscettibile di annullamento, ma sia semplicemente *inapplicabile* al rapporto controverso»: così G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Padova, 2010, p. 209.

incostituzionale perché, in tale sede, la soluzione della non applicazione rappresenterebbe «una garanzia inadeguata rispetto al soddisfacimento del dovere (…) di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari»[18]. In queste ipotesi, infatti, la violazione dell'obbligo costituzionale di adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, desunto dall'art. 11 Cost. e, oggi, anche dall'art. 117, comma 1, Cost., «si sovrappone alla violazione del precetto comunitario»[19]. Ciò dimostra, al contempo, come la condizione che determina nelle altre ipotesi l'inapplicabilità della norma interna si fondi su un sostrato viziante.

Nelle ipotesi diverse dal giudizio in via d'azione, ovvero quando è il giudice a rilevare un contrasto fra norma interna e norma europea direttamente applicabile, sembra invece preclusa la possibilità della dichiarazione di illegittimità costituzionale proprio per effetto dell'obbligo di non applicazione: una questione di legittimità sulla norma interna non applicabile, infatti, non sarebbe strumentale per la definizione del giudizio *a quo* e pertanto difetterebbe strutturalmente di rilevanza[20]. Per questo motivo la norma disapplicata-inapplicata, di cui pure si potrebbe ipotizzare una censura se fosse oggetto di un giudizio in via principale, non può essere considerata come una norma di cui è stata dichiarata l'incostituzionalità: nell'ordinamento italiano tale funzione spetta solo alla Corte costituzionale.

È possibile, inoltre, che una norma interna non possa più essere applicata in relazione ad alcune fattispecie che sarebbe in astratto idonea a regolare – poiché disciplinate da una norma ad effetto diretto dell'Unione –, ma resti applicabile con riferimento a tutte le altre, che invece non sono prese in considerazione dal-

---

[18] Così Corte cost., sent. 30 marzo 1995, n. 94, su cui v. R. BIN, *All'ombra della "La Pergola". L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1140 ss. Sul punto cfr. A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 148; R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, I, Napoli, 2011, p. 363 ss.

[19] Così R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, cit., p. 365, il quale evidenzia come comunque come sia improbabile, stante l'attuale formulazione dell'art. 127 Cost., che una legge statale possa essere impugnata da una Regione per violazione del diritto europeo direttamente applicabile.

[20] Cfr., ad es., Corte cost., sent. 13 luglio 2007, n. 284, su cui v. A. GUAZZAROTTI, *Competizione tra giudici nazionali e intervento della Corte di giustizia*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 2788 ss. Sul punto cfr. anche G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., p. 206; ID., *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 209; R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 589; A. CELOTTO, *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, pp. 1479-80; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 82-84; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 187; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2014, p. 228; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2016, p. 96.

le norme europee [21]; circostanza che non si potrebbe ovviamente verificare qualora una norma fosse *tout court* abrogata o dichiarata illegittima, poiché nella prima ipotesi essa non avrebbe più efficacia qualificatoria per qualsiasi rapporto sorto successivamente alla sua cessazione di vigenza, mentre nella seconda ipotesi perderebbe efficacia *ex tunc*.

La disapplicazione non si può inoltre imporre *erga omnes*, ma dipende dalle valutazioni svolte di volta in volta dall'interprete-giudice chiamato a dirimere un caso concreto; pertanto, essa non è in grado di garantire in modo soddisfacente la certezza e la conoscibilità del diritto, lasciando i destinatari della norma dell'Unione in una condizione di mancanza di chiarezza sulla possibilità di farvi pieno affidamento.

Per questi motivi la Corte di Giustizia ritiene che il mantenimento in vigore di norme nazionali in contrasto con quelle europee comporti una violazione degli obblighi gravanti sullo Stato membro in forza dei trattati: il sorgere di un'antinomia fra diritto interno e diritto europeo non deve considerarsi risolto definitivamente mediante la disapplicazione del primo, ma richiede che lo Stato membro adegui la sua legislazione, abrogando o modificando le norme contrastanti in modo da garantire tanto la certezza del diritto, quanto la supremazia del diritto dell'Unione [22].

Tale obbligo gravante sugli Stati membri non si giustificherebbe qualora la disapplicazione fosse sostanzialmente assimilabile all'abrogazione, come pure qualora essa fosse riconducibile *in toto* all'illegittimità: i fenomeni non sono dunque sovrapponibili.

2. *La possibilità di riespansione della norma disapplicata*

La peculiare configurazione della disapplicazione implica la possibilità che la norma disapplicata torni in futuro a essere pienamente applicabile: si vedrà subito che sarebbe scorretto qualificare questa evenienza come reviviscenza.

Come si è già avuto modo di descrivere, nell'ordinamento italiano i casi in

---

[21] Cfr. C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, cit., pp. 26-27.

[22] Cfr. Corte di Giustizia, sent. 15 ottobre 1986, *Commissione c. Italia*, causa 168/85, secondo cui (punto 11) «mantenere immutato, nella legislazione di uno Stato membro, un provvedimento incompatibile con una disposizione del trattato, persino direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di far appello al diritto comunitario. Detto mantenimento in vigore costituisce, quindi, per lo Stato di cui trattasi, una trasgressione degli obblighi impostigli dal trattato». Cfr. anche, *ex multibus*, Corte di Giustizia, sent. 25 luglio 1991, causa C-58/90, *Commissione c. Rep. italiana*. Sul punto cfr. in dottrina C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, cit., p. 28; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 140.

cui l'interprete può riconoscere la reviviscenza non negano il carattere stabile dell'abrogazione, ma anzi lo presuppongono. Dall'abrogazione di una norma abrogatrice, infatti, deve risultare una chiara e obiettiva volontà ripristinatoria, cioè un nuovo esercizio della potestà legislativa senza cui non sarebbe possibile rimettere in discussione l'abrogazione già avvenuta. Parimenti, la possibilità che la dichiarazione di incostituzionalità provochi il ripristino delle norme abrogate non nega la tendenziale irreversibilità dell'abrogazione, ma semplicemente impone che essa sia sempre disposta legittimamente.

La stabilità, propria dell'abrogazione validamente avvenuta, non è invece caratteristica riferibile alla disapplicazione di norma interna. La norma oggetto di disapplicazione (se *medio tempore* non è stata abrogata o modificata in senso conforme al diritto europeo) è infatti sempre potenzialmente applicabile: se l'atto dell'Unione dotato di effetti diretti venisse meno, o la sua disciplina fosse modificata in modo da far cessare il contrasto con la norma interna, quest'ultima non troverebbe più un ostacolo applicativo e tornerebbe, pertanto, a dispiegare i propri effetti [23].

Tale ipotesi però non si configurerebbe quale reviviscenza nel senso generalmente inteso. Per avere reviviscenza, infatti, la norma "che ritorna in vita" deve essere stata abrogata, ma tale condizione ovviamente non sussiste nel caso della disapplicazione: la norma in conflitto col diritto dell'Unione era stata disapplicata, caso per caso, proprio in quanto formalmente valida e vigente, perché altrimenti non si sarebbe nemmeno posto il problema di un conflitto fra diritto nazionale e diritto europeo.

In tali eventualità, la norma prima disapplicata non torna dunque in vigore, poiché in vigore è sempre rimasta; essa piuttosto, rimossa la condizione *latu sensu* viziante, si riappropria del suo campo applicativo, in una modalità che sembra più ragionevole ricondurre al diverso fenomeno della riespansione dell'applicazione di norme già in vigore – come nel caso in cui all'abrogazione di una norma speciale si riespande l'ambito applicativo di quella generale. Al mutamento delle condizioni che, nel diritto dell'Unione, avevano determinato i presupposti per la disapplicazione, la riespansione della norma interna è così una reazione automatica.

È ben vero che è improbabile che il diritto dell'Unione si ritragga, consentendo la riespansione delle norme interne prima disapplicate [24]. Si tratta però di una circostanza di fatto, che nulla toglie alla oggettiva precarietà della condizione di disapplicazione rispetto alla stabilità propria dell'abrogazione; è proprio il

[23] Si ha «quasi una sorta di elasticità della legislazione interna che si comprime per lasciare spazio alle norme comunitarie, salvo riespandersi quando sia cessata la regolamentazione comunitaria»: così A. PIZZORUSSO, S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano*, 1, *Le fonti scritte*, in *Trattato di diritto civile* diretto da R. Sacco, Torino, 1998, p. 386. Cfr. anche A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, rist. aggiornata, Torino, 2015, p. 225.

[24] Cfr. C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, cit., p. 27 *sub* nota 59.

diverso grado di certezza sullo *status* della norma a giustificare l'obbligo in capo allo Stato di abrogare o modificare le disposizioni che comunque non sarebbero già applicabili per il contrasto col diritto dell'Unione [25].

3. *La disapplicazione di norma interna abrogatrice per contrasto con norma dell'Unione europea dotata di effetti diretti*

Nelle ipotesi finora richiamate, cioè quando si verifica la disapplicazione di una norma interna per un contrasto della stessa con una norma europea dotata di effetto diretto nell'ordinamento italiano, non sembra agevole riconoscere ipotesi di reviviscenza di norme interne abrogate.

È ben possibile che la norma interna oggetto di disapplicazione sia succeduta a una disciplina nazionale previgente, abrogata al momento della sua entrata in vigore. Tuttavia, ipotizzare che questa possa essere nuovamente efficace per effetto di tale disapplicazione si scontra con due ordini di ragioni.

a) In primo luogo, la disapplicazione non sembra strutturalmente idonea a coinvolgere l'effetto abrogativo già disposto nel passato.

Come si è già ricordato, secondo l'opinione prevalente l'effetto abrogativo va distinto dagli effetti normativi, essendo il primo puntuale e istantaneo, il secondo invece dotato di permanenza nell'ordinamento [26]. Se si accetta questa impostazione, l'eventuale disapplicazione di una norma non dovrebbe rimettere in discussione gli effetti abrogativi da questa già disposti; nell'ipotesi ora in esame, inoltre, la possibilità di reviviscenza andrebbe esclusa con ancora più nettezza rispetto a quelle di illegittimità o successiva abrogazione della norma abrogatrice, perché la disapplicazione non incide né sulla vigenza, né sulla validità della norma interna, impedendo soltanto che essa venga in considerazione nel caso concreto all'esame del giudice [27].

Se invece si accettasse l'impostazione secondo cui l'effetto abrogativo è una declinazione dell'effetto normativo, e pertanto ne segue le sorti [28], si potrebbe forse immaginare uno spazio astrattamente disponibile alla reviviscenza a seguito della non applicazione: il "flusso normativo" che prima ostacolava l'applicazione della norma abrogata non rileverebbe più nel caso concreto e, pertanto, essa potrebbe tornare efficace.

---

[25] V. la precedente nota n. 22.

[26] Si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 2.5 del capitolo I e 1.1 del capitolo II.

[27] Cfr. F. MORELLI, *Le conseguenze della disapplicazione della norma abrogatrice*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del* "favor rei". *Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, pp. 264-265.

[28] È la tesi, già più volte citata nei precedenti capitoli, di F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 3 ss.

Tuttavia, l'orientamento che ha proposto questa ricostruzione del fenomeno abrogativo ha comunque subordinato la reviviscenza alla condizione dell'abrogazione o dell'illegittimità della norma abrogatrice, ovvero a ipotesi in cui il fattore che aveva determinato l'abrogazione è rimosso o circoscritto nell'ordinamento con efficacia *erga omnes*, condizione che invece non sussiste in caso di disapplicazione.

Da un punto di vista di teoria generale del diritto, dunque, la perdurante vigenza della norma disapplicata sembrerebbe porsi come un ostacolo alla reviviscenza.

Gli argomenti di teoria generale, però, sembrano passare in secondo piano se si pone l'attenzione sul tipo di contrasto che si crea fra norma interna e norma europea dotata di effetto diretto: come si vedrà subito, è proprio per come si configura tale contrasto che sembra doversi escludere, di fatto, la possibilità di un ripristino di una norma interna abrogata.

b) In secondo luogo, infatti, va considerata la causa della disapplicazione. Nelle ipotesi finora considerate essa è determinata dall'incompatibilità della norma interna con la norma posta dall'Unione e dotata di effetti diretti: si tratta, a prescindere dalla qualificazione giuridica che si voglia dare al criterio di risoluzione dell'antinomia in questione [29], di un contrasto fra discipline positive, entrambe astrattamente applicabili al caso concreto, sicché l'interprete deve preferirne una (quella europea), impedendo che l'altra (quella interna) «venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» [30].

Si ha dunque un contrasto, come – se è possibile un paragone – nel caso di abrogazione tacita. La diversità fra le due ipotesi è profonda. L'abrogazione tacita si fonda sull'applicazione del criterio cronologico fra fonti pari ordinate o parimenti competenti, per cui la norma da preferire è la più recente e quella abrogata non è, per ciò stesso, considerata affetta da vizi, ma semplicemente limitata nella sua efficacia. Nel caso di antinomia fra norma interna e norma europea dotata di effetto diretto, invece, prevale la seconda in base al principio del primato del diritto europeo su quello nazionale, a prescindere da quale sia la norma più recente.

Fra queste due pur diverse ipotesi c'è un profilo comune, che si riflette anche sulla ipotizzabilità di reviviscenza: in entrambi i casi l'esito dell'attività interpretativa porta all'applicazione di una delle due discipline fra cui si rilevava il contrasto, senza che vi siano vuoti normativi. Manca dunque una condizione essenziale per la reviviscenza, ovvero la circostanza che, a seguito delle vicende che colpiscono la norma abrogatrice, se non vi fosse il ripristino della norma abrogata si determinerebbe l'assenza di una disciplina positiva di una certa materia [31].

---

[29] Sulle difficoltà nella ricostruzione del criterio dell'antinomia fra norma interna e norma dell'Unione europea v., per tutti, A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 149 ss.

[30] Così la già citata Corte cost., sent. 8 giugno 1984, n. 170, punto 5 del considerato in diritto.

[31] Sull'assenza di norme diverse da quella abrogatrice (che risultino in concreto applicabili alla

Per questi motivi sembra difficile immaginare ipotesi di reviviscenza quando la disapplicazione della norma interna sia dovuta al contrasto con una norma europea dotata di effetto diretto.

4. *Le norme abrogatrici interne contrastanti con norme dell'Unione europea prive di effetto diretto*

Un profilo diverso riguarda l'eventuale contrasto fra l'ordinamento interno e il diritto dell'Unione qualora le norme di quest'ultimo non siano dotate di effetto diretto, cioè qualora la norma dell'Unione europea non sia direttamente applicabile, essendo necessario un intervento normativo attuativo da parte dello Stato membro.

In tali ipotesi, secondo l'orientamento della Corte costituzionale, resta ferma la strada già indicata al momento della "svolta" del 1984: negli ultimi passaggi della storica sentenza n. 170, infatti, la Corte ribadiva che il giudizio di legittimità costituzionale restava la sede per censurare le norme interne in contrasto con il diritto comunitario, nei casi diversi da quelli di un contrasto fra disciplina statale e disciplina prevista da un regolamento comunitario (a cui sono stati successivamente equiparati, come già ricordato, le norme dei Trattati e delle direttive dotate di effetti diretti) [32].

Pertanto, in queste ipotesi non si dovrebbe dare luogo a disapplicazione della norma interna, mancando infatti una diversa norma europea direttamente applicabile al caso concreto. Il limite sembrerebbe strutturale: se anche si riconoscesse il dovere di non applicare la norma interna, il giudice non potrebbe decidere il caso applicandone un'altra. Il contrasto, infatti, non è fra due discipline positive direttamente applicabili, ma fra una puntuale disciplina positiva interna e un principio, una regola generale o un obbligo a carico dello Stato, espresso da disposizioni inidonee a fondare una disciplina compiuta e direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale.

In tale ottica, la via del giudizio di costituzionalità in via incidentale per violazione degli art. 11 Cost. e, oggi, anche dell'art. 117, comma 1, Cost. sembra dun-

---

materia oggetto della norma abrogata) come condizione necessaria per la reviviscenza si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 3.3 del capitolo I.

[32] Come si vedrà *infra*, la Corte ha recentemente ribadito questo indirizzo, dandone una prima concreta applicazione in Corte cost., sent. 28 gennaio 2010, n. 28. Cfr. anche Corte cost., 24 giugno 2010, n. 227 (su cui v. R. CALVANO, *Una nuova (ed ottima) decisione in tema di mandato d'arresto europeo ed un vecchia obiezione*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010) secondo cui quando la norma interna viola una norma europea priva di effetto diretto (nel caso in esame si trattava di una decisione quadro) «non sussiste il potere del giudice comune di "non applicare" la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., integrati dalla norma conferente dell'Unione» (punto 7 del considerato in diritto).

que l'unica effettivamente percorribile, per quanto forse non pienamente soddisfacente nei termini di rapidità nell'assicurare il primato al diritto dell'Unione [33].

Se il contrasto è risolto dalla Corte costituzionale, l'annullamento della norma interna potrebbe portare alla reviviscenza delle norme da questa illegittimamente abrogate, ovviamente nei limiti in cui tale esito si può verificare: come già illustrato nel quinto capitolo, si tratta dei casi in cui è illegittimo l'intero atto normativo, e dunque sono travolti tutti gli effetti da questo disposti (ivi inclusi quelli abrogativi), o in cui comunque la censura non si limita a colpire la disciplina della norma, ma coinvolge anche l'effetto abrogativo (in quanto o è l'abrogazione stessa a risultare illegittima, o è la norma che ha sostituito la previgente a essere nella sua interezza incostituzionale).

Se la norma interna è previgente rispetto a quella dell'Unione, tuttavia, si pongono i problemi di illegittimità sopravvenuta già illustrati in precedenza [34].

La Corte di Giustizia, in anni più recenti, ha tuttavia espresso un indirizzo diverso, favorevole alla non applicazione della norma interna anche nel caso in cui questa sia in contrasto con norme di una direttiva prive di effetto diretto [35]; sul punto si tornerà subito.

Un'ipotesi particolare, che rileva ai fini della reviviscenza, è quella in cui una norma interna che dava attuazione al diritto dell'Unione non dotato di effetto diretto sia successivamente sostituita da un'altra norma interna che, invece, risulta in contrasto con lo stesso. Il caso si è verificato in relazione a norme penali, creando problemi in virtù del particolare regime di garanzie costituzionali che assistono il cittadino in materia di reati e pene.

Si sono infatti verificati due casi in cui norme penali che punivano determinate condotte in conformità agli obblighi di criminalizzazione previsti dal diritto comunitario erano state poi modificate dal legislatore italiano, con il risultato di contravvenire a tali obblighi. In entrambi i casi le questioni furono oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, in relazione a procedimenti per fatti

---

[33] Sul punto cfr. R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta*, cit., p. 589-590 e *passim*; E. LAMARQUE, *Le relazioni tra l'ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale nella tutela dei diritti*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 780; G. OBERTO, *La tutela dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali, ovvero del difficile dialogo tra Carte e corti*, in *Dir. famiglia*, 2013, pp. 207-208; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 84; R. BIN, *Un ostacolo che la Corte non può aggirare*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del* "favor rei", cit., p. 112; R. CHIEPPA, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 493 ss.; S. NINATTI, M. GENNUSA, *L'Italia e l'Unione europea. Report annuale 2011 – Italia. (marzo 2011)*, in *Jus Publicum*, 2011, p. 11 ss.; L. ALBINO, *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., 2001, p. 962 ss.

[34] Si rinvia al capitolo V per le questioni relative alla reviviscenza a seguito di illegittimità della norma abrogatrice.

[35] V., ad es., Corte di Giustizia, sent. 9 settembre 2000, Linster, causa 207/98. Cfr. R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, p. 31.

verificatisi durante la vigenza della norma interna conforme.

La questione che rileva nella presente sede riguardava la possibilità per il giudice nazionale di non applicare la norma interna vigente e confliggente con il diritto europeo privo di effetto diretto, applicando al suo posto la norma interna abrogata, che invece risultava conforme agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea: si trattava dunque di ipotizzare una sorta di reviviscenza della precedente norma nazionale abrogata, per effetto della disapplicazione della norma nazionale abrogatrice.

a) Il primo caso riguardò la normativa italiana sul delitto di traffico illecito di rifiuti [36], adottata in espressa attuazione della direttiva europea in materia di rifiuti [37]. Una successiva norma interna di interpretazione autentica [38] aveva infatti ristretto la nozione di rifiuto [39]; la conseguente riduzione dell'area di punibilità delle attività non autorizzate di gestione di rifiuti violava norme comunitarie prive di effetto diretto nell'ordinamento interno.

Il Tribunale penale di Terni, in un procedimento contro il signor Niselli, investì della questione la Corte di giustizia [40].

È interessante notare come l'avvocato generale, nelle proprie conclusioni, ritenesse che, accertata la violazione della direttiva da parte della norma interna successiva, la naturale conseguenza consistesse nell'obbligo di disapplicare quest'ultima e di applicare quella precedente.

Le conclusioni confermavano i precedenti della Corte di giustizia per cui «una direttiva non può avere l'effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle disposizioni della direttiva» [41]; ancora, nelle conclusioni, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, si ribadiva che «le direttive non possono essere utilizzate direttamente per determinare o aggravare la responsabilità penale» [42].

---

[36] Reato previsto dall'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

[37] Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975, 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, nonché dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE.

[38] Art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178.

[39] Tale nozione era contenuta in una norma extrapenale, ovvero l'art. 6, comma 1, lett. a), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

[40] Su questa vicenda v. G. DE SANTIS, *La nozione di rifiuto nel diritto penale e il controllo di legittimità costituzionale delle norme nazionali «di favore» in contrasto con quelle comunitarie non autoapplicative*, in *Giur. it.*, 2008, p. 1042 ss.; S. RIONDATO, *Bocciata la normativa italiana che interpreta la nozione di "rifiuti"*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 386 ss.

[41] Conclusioni dell'avv. generale Kokott, 10 giugno 2004, Niselli, C-457/02, punto n. 53.

[42] Ivi, punto n. 55.

Tuttavia, l'avvocato generale rilevava che nel caso concreto la punibilità derivasse da norme interne vigenti al momento della commissione del fatto contestato: disapplicando la successiva norma interna abrogatrice, «la responsabilità penale si fonderebbe sul diritto nazionale vigente al momento del fatto, vale a dire sulla disposizione generale *nuovamente applicabile*, che attua la direttiva» [43].

Nelle prospettazioni dell'avvocato generale, pertanto, la norma abrogata si sarebbe dovuta comunque applicare al caso concreto in forza della mera disapplicazione della norma successiva, in un'ottica che, dal punto di vista della teoria generale, non sembrerebbe distinguere con nettezza gli effetti abrogativi da quelli propriamente normativi: la disapplicazione della legge nazionale non solo determinerebbe l'inapplicabilità al caso concreto della disciplina da questa prevista, ma altresì determinerebbe l'applicazione della disciplina previgente. In verità, ciò sembra implicare «il riconoscimento di una forza passiva peculiare alla normativa interna che costituisca attuazione (anche soltanto parziale) del diritto comunitario» [44]: una forza passiva che, quanto ad effetti, avvicinerebbe tale ipotesi a quella della norma illegittimamente abrogata e ripristinata a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della norma abrogatrice.

Vero è che, nel caso in esame, si sarebbe disapplicata una norma formalmente qualificata come di interpretazione autentica, con la conseguenza che il giudice nazionale non sarebbe più stato tenuto ad applicare la norma incriminatrice come interpretata dal legislatore italiano. In concreto, però, la norma di interpretazione autentica aveva ridotto l'estensione della previsione incriminatrice (in violazione degli obblighi comunitari), così determinando una successione di norme nel tempo. In altri termini, la disapplicazione della norma di interpretazione autentica avrebbe condotto alla reviviscenza della precedente situazione normativa, comportando un'estensione dell'area della punibilità.

Il vero ostacolo da superare, però, non era tanto quello di una reviviscenza in senso proprio, ma piuttosto quello di inibire la retroattività della successiva norma favorevole in violazione del diritto comunitario [45]; si affermava esplicitamente, infatti, che le conclusioni sarebbero state diverse se il caso si fosse verificato dopo l'entrata in vigore della norma più mite, lasciando evidentemente intendere che nemmeno la violazione del diritto europeo avrebbe potuto determinare la punibilità di condotte commesse in assenza di una norma incriminatrice vigente.

L'ipotesi prospettata sembra perciò configurare non tanto il *ritorno in vigore*,

---

[43] Ivi, punto n. 58 (corsivo aggiunto).

[44] Così G. BRUNELLI, *Sui limiti del* favor rei *l'ultima parola è della Corte costituzionale*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del* "favor rei", cit., p. 129.

[45] Una «applicazione retroattiva di una norma di sfavore» secondo G. DE SANTIS, *La nozione di rifiuto nel diritto penale e il controllo di legittimità costituzionale delle norme nazionali «di favore» in contrasto con quelle comunitarie non autoapplicative*, cit., p. 1042.

quanto piuttosto la *perdurante applicabilità* della norma abrogata ai casi verificatisi in costanza della sua vigenza, in deroga al principio di retroattività della *lex mitior*[46]: tale ipotesi è stata efficacemente definita, in senso critico, come una «*abolitio criminis pro futuro*»[47].

La sentenza della Corte di Giustizia non prese espressa posizione esplicita sulla questione degli effetti della propria pronuncia e sancì il contrasto fra la norma interna allora vigente e la direttiva sui rifiuti[48].

La valutazione degli effetti di tale sentenza nell'ordinamento italiano mostrò voci a favore della soluzione proposta dall'avvocato generale[49]; una conseguenza così radicale sembrò tuttavia in contrasto non soltanto con la circostanza che le norme comunitarie violate da quella interna non fossero dotate di effetto diretto, ma anche e soprattutto con i principi del sistema penale italiano[50]. L'impossibilità, in concreto, della disapplicazione trovò poco tempo dopo conferma nella stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia in un caso per certi versi analogo, come si vedrà subito.

La vicenda della nozione di rifiuto, che nella presente sede non è utile trattare più approfonditamente nei suoi ulteriori sviluppi, è stata infine risolta con la sentenza n. 28 del 2010 della Corte costituzionale, che si segnala anche per essere il primo caso in cui una norma è stata dichiarata incostituzionale in un giudizio in via incidentale per violazione, quale parametro interposto, di una direttiva dell'Unione europea non dotata di efficacia diretta e pertanto inidonea a determinare la disapplicazione del diritto interno in contrasto con essa[51].

Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha definitivamente chiarito che una direttiva priva di effetto diretto non può imporre al giudice nazionale di disapplicare le norme interne in contrasto con la stessa; pertanto, in tali ipotesi, eventuali fenomeni di reviviscenza potranno verificarsi solo a seguito di una sentenza di illegittimità costituzionale.

b) Il secondo caso riguardò le norme sul c.d. falso in bilancio[52]. Anche in

---

[46] Infatti, così proseguono le conclusioni (punto 72): «non sembra esservi alcun motivo per cui un soggetto debba beneficiare retroattivamente di una valutazione mutata del legislatore nazionale che sia contraria alle prescrizioni di diritto comunitario che perdurino invariate».

[47] Così F. MORELLI, *Le conseguenze della disapplicazione della norma abrogatrice*, cit., p. 271.

[48] Corte di Giustizia, sent. 11 novembre 2004, Niselli, C-457/02.

[49] Cfr. S. BELTRAME, *Il destino delle norme sui «rifiuti» e sul «falso in bilancio» censurate per violazione del diritto comunitario*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del "*favor rei*"*, cit., p. 90.

[50] Cfr. A. BORZÌ, *Il rapporto tra ordinamento interno e comunitario nella vicenda rifiuti: nota a cass. penale, sez. III, ord. n. 1414/2006*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, p. 719 ss.

[51] Su tale pronuncia cfr. M.E. GENNUSA, *Un'eccezione alla necessaria applicazione del diritto comunitario?*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 379 ss.; A. CELOTTO, Venisti tandem! *La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 382 ss.

[52] Su tale vicenda v. i numerosi contributi in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI

questa ipotesi delle norme penali interne conformi a una direttiva priva di effetto diretto (ma che, a differenza che nel caso della nozione di rifiuto, non erano state adottate allo scopo di dare attuazione a una direttiva; più semplicemente, si trattava di norme risalenti che potevano considerarsi in armonia agli obblighi derivanti dal diritto comunitario) erano state sostituite da altre norme nazionali che non garantivano il pieno rispetto del diritto comunitario, non assicurando nella specie adeguate sanzioni nelle ipotesi di false scritture contabili [53]; parimenti, anche in questo caso i reati contestati nei giudizi nazionali erano stati commessi durante la vigenza delle più severe norme abrogate e, pertanto, gli ipotetici effetti della eventuale disapplicazione della norma abrogatrice non avrebbero comportato una reviviscenza intesa quale ritorno in vigore della disciplina previgente, quanto invece una perdurante applicabilità di tale disciplina ai casi "concomitanti" alla sua vigenza.

L'avvocato generale – il medesimo del caso Niselli – nelle sue conclusioni reiterò, in sintesi, gli argomenti appena esposti sopra: «qualora le disposizioni nazionali siano in contrasto con il diritto comunitario, i giudici del rinvio rimangono dunque tenuti a garantire l'attuazione dei precetti del diritto comunitario, disapplicando tali disposizioni nazionali anche quando si tratti di leggi penali più favorevoli. Si potrebbe osservare che una legge penale contrastante con il diritto comunitario adottata successivamente non costituisce una legge penale più favorevole applicabile» [54].

Tuttavia, la decisione della Corte di giustizia fu di segno opposto sia alle conclusioni dell'avvocato generale, sia nella sostanza a quanto stabilito nella di poco precedente sentenza Niselli.

Sulla base del fatto che «il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri» [55], la conclusione fu che in casi come quello all'esame della Corte le direttive comunitarie non possono essere invocate, qualora da ciò consegua l'applicazione di una sanzione penale più severa: i precedenti invocati dall'avvocato generale anche nella vicenda Niselli per escludere che gli effetti *in malam partem* si sarebbero verificati direttamente in base alle direttive sono qui invece richiamati per sostenere il contrario. La Corte di giustizia, dunque, stabilì che la questione non poteva nemmeno essere affrontata nel merito.

(a cura di), *Ai confini del* "favor rei", cit.; L. MEZZETTI, *Il falso in bilancio fra Corte di giustizia e Corte costituzionale italiana (passando attraverso i principi supremi dell'ordinamento costituzionale …)*, in *www.giurcost.com*, 2004.

[53] Si tratta delle norme previste dagli artt. 2621 e 2622 c.c., prima e dopo la novella disposta dal d.lgs. n. 11 aprile 2002, n. 61.

[54] Così Conclusioni dell'avv. generale Kokott, 14 ottobre 2004, Berlusconi e altri, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, punto n. 165.

[55] Così Corte di Giustizia, sent. 3 maggio 2005, Berlusconi ed altri, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, punto 68.

Per quanto interessa ai fini della reviviscenza, le vicende ora ricordate meritano attenzione.

In entrambi i casi fu escluso che il giudice nazionale dovesse procedere alla disapplicazione della norma abrogatrice e alla contestuale applicazione della norma abrogata.

Nel caso del falso in bilancio fu la stessa Corte di giustizia a non entrare nel merito della questione, ritenendo che il principio del *favor rei* impedisse che da una norma priva di effetto diretto discendesse l'effetto di aggravare o determinare la responsabilità penale degli imputati.

Tuttavia, come si vede, il ragionamento seguito dall'avvocato generale e dalla Corte di giustizia presupponeva che la disapplicazione avrebbe certamente condotto all'applicabilità della norma abrogata, anche se tale lettura non è unanime; parte della dottrina, infatti, ritiene che dalla pronuncia sul falso in bilancio si evinca che la disapplicazione della norma nazionale sia esclusa in caso di conflitto con norme europee prive di effetto diretto[56].

Più in generale, anche la circostanza che, nelle vicende ora richiamate, la disapplicazione si sarebbe dovuta tradurre nella perdurante applicazione della norma anteriore ai soli fatti ad essa concomitanti trova una sua ragione nel principio di legalità del diritto penale – per cui i fatti compiuti successivamente all'abrogazione della norma nazionale conforme al diritto europeo si sarebbero dovuti comunque giudicare in base alla norma interna successiva, ancorché contrastante con gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. In altri termini, nemmeno la violazione del primato del diritto europeo avrebbe potuto rendere delle condotte punibili, o più severamente punibili, rispetto alla legge vigente al tempo in cui furono commessi.

Si potrebbe sostenere che, se si fosse trattato di un settore del diritto diverso da quello penale e, dunque, non vi fossero stati i peculiari principi garantistici di rango legislativo e costituzionale propri di tale ambito, nella visione fatta propria dalla Corte di giustizia la disapplicazione avrebbe comportato l'effettiva reviviscenza della norma abrogata in contrasto col diritto europeo, con efficacia *ex tunc*.

In quest'ottica, pertanto, la disapplicazione di una norma nazionale abrogatrice sarebbe idonea a determinare, nel caso concreto, l'applicabilità della norma nazionale abrogata, come se l'abrogazione di quest'ultima non fosse mai avvenuta; si tratterebbe di un'ipotesi davvero vicina, se non quasi sovrapponibile

---

[56] Cfr. C. PECORELLA, *Legge intermedia: aspetti problematici e prospettive* de lege ferenda, in E. DOLCINI, C.E. PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Milano, 2006, p. 621 *sub* nota 21, secondo cui in tale sentenza sembra che la Corte di giustizia «abbia voluto chiarire che la "disapplicazione" del diritto interno contrastante col diritto comunitario, da parte del giudice nazionale, è possibile solo ove la normativa comunitaria sia direttamente applicabile nello Stato membro, senza bisogno – come invece nel caso delle direttive – di una legge interna di attuazione»

quanto a effetti, a quella della reviviscenza a seguito di illegittimità costituzionale.

La stretta somiglianza fra queste due ipotesi è confermata dal fatto che nemmeno il ripristino per effetto di una pronuncia di incostituzionalità di una norma penale di sfavore comporta che tale norma sia applicabile ai casi verificatisi nel periodo in cui essa doveva considerarsi abrogata [57]. Tuttavia le due ipotesi sembrano divergere nell'efficacia *pro futuro*.

Nel caso di reviviscenza di norma sfavorevole per illegittimità della sua abrogazione, infatti, tale norma tornerà vigente come se non fosse mai stata abrogata e, dunque, sarà applicabile a tutti i casi che si verificheranno successivamente alla sua ripresa di efficacia.

Nel caso dell'ipotetica applicazione della norma interna abrogata per disapplicazione della norma interna abrogatrice, per quanto sembra emergere dalle pronunce della Corte di giustizia e dalle conclusioni dell'avvocato generale (che in realtà non trattano il problema, riferendosi solo a fatti verificatisi prima dell'abrogazione della norma conforme al diritto europeo), non è chiarito se la disapplicazione potrebbe essere effettuata anche per le condotte che si verificheranno successivamente all'accertamento della violazione del diritto dell'Unione europea, o se invece la norma interna debba essere disapplicata soltanto con riferimento alle condotte che si sono verificate durante la vigenza della norma abrogata e conforme al diritto dell'Unione europea. Posto che in forza del principio di legalità si esclude la disapplicazione nei confronti dei casi sorti durante la vigenza della norma abrogatrice e prima della sentenza della Corte di giustizia, sembrerebbe coerente ritenere che si possa disapplicare la norma abrogatrice e conseguentemente dare applicazione alla norma abrogata soltanto in relazione alle condotte che erano state poste in essere nel momento in cui quest'ultima era vigente.

In ogni modo, nei casi che sono stati fin qui illustrati la norma abrogata non è tornata applicabile soltanto in ragione del principio di legalità previsto dall'art. 25 Cost. e del principio di retroattività della legge favorevole, cioè dei particolari principi che regolano il diritto inter-temporale in ambito penale e che la Corte di giustizia stessa riconosce come appartenenti a una tradizione costituzionale comune degli Stati membri.

Non è infrequente che anche la dottrina riconduca il divieto di reviviscenza della norma penale nazionale abrogata in forza della disapplicazione della norma nazionale abrogatrice per contrasto con gli obblighi derivanti dall'Unione europea non tanto all'inidoneità del mezzo (cioè alla possibilità che dalla disapplicazione possa derivare un fenomeno ripristinatorio di questo tipo), quanto piuttosto a principi garantistici tipici del diritto penale (nel caso specifico, la retroattività *in bonam partem*) [58].

---

[57] Sul punto si rinvia al capitolo V.

[58] Cfr., ad es., M. MECCARELLI, C. SOTIS, P. PALCHETTI, *Il lato oscuro dei diritti umani:*

Una visione di questo tipo lascia impregiudicato il problema generale della possibilità di reviviscenza a seguito di disapplicazione e, anzi, sembra presupporne la configurabilità: non avrebbe senso sostenere che il principio di rango costituzionale della retroattività della norma favorevole impedisce la reviviscenza della norma abrogata sfavorevole se si ritenesse che, in termini assoluti, la reviviscenza non avrebbe comunque modo di verificarsi per mezzo della disapplicazione.

Tuttavia, all'approccio della Corte di giustizia, che si potrebbe definire molto concreto [59], si potrebbero contrapporre alcuni argomenti di teoria generale, già ricordati *supra*, secondo i quali sembra preferibile ritenere che lo stato di mera quiescenza della norma disapplicata non abbia l'idoneità a far venir meno l'effetto abrogativo.

In dottrina è stato notato che, rispetto all'applicazione del diritto interno, la norma esterna si pone in posizione di "pregiudizialità": «l'interprete *prima* di verificare la validità e l'interpretazione della norma dello Stato dovrà accertarsi che la sua applicazione non sia impedita dalla presenza di altra norma esterna, la quale sia appunto in grado di beneficiare di una precedenza applicativa» [60].

La norma disapplicata è dunque una norma "dormiente", in uno *status* privo di certezza – tanto che la stessa Corte di giustizia ritiene che gli Stati membri, a scanso di ogni ambiguità, debbano provvedere ad abrogare o a modificare in modo conforme la legislazione interna contrastante col diritto europeo. La norma disapplicata, proprio in virtù di tale condizione, non può accedere al giudizio di costituzionalità in via incidentale: essa, dunque, per quanto di fatto "comunitariamente viziata", è destinata restare formalmente valida [61].

Pertanto la norma nazionale abrogatrice disapplicata non è assimilabile né a quella abrogata, né a quella di cui sia stata dichiarata l'invalidità [62]; conti-

---

esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo, Madrid, 2014, p. 325 ss.

[59] È stato notato come, in generale, la Corte di giustizia sia «poco sensibile alle sottigliezze concettuali»: così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Torino, 2013, p. 434.

[60] Così C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, cit., p. 365.

[61] Anche la Corte di giustizia distingue la disapplicazione della norma interna in contrasto col diritto dell'Unione dalle ipotesi di invalidità: la dichiarazione di illegittimità di una norma interna, infatti, è una questione disciplinata dal diritto interno e non da quello dell'Unione. Cfr., ad es, Corte di giustizia, sent. 19 novembre 2009, Filipiak, causa C-314/08, secondo cui «il conflitto tra una disposizione normativa nazionale e una disposizione del Trattato direttamente applicabile si risolve, per un giudice nazionale, con l'applicazione del diritto comunitario, disapplicando, se necessario, la disposizione nazionale confliggente, *e non dichiarando la nullità della disposizione nazionale*, in quanto la competenza al riguardo degli organi e dei giudici è riservata a ciascuno Stato membro» (punto n. 82; corsivo aggiunto).

[62] Cfr. A. COSTANZO, *Interpretazione e logica giudiziaria*, in B. MONTANARI (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto. Idee strutture mutamenti*, Torino, 2012, p. 132, secondo cui «la norma disapplicata rimane valida e vigente ma quiescente nel caso nel quale è sorta questione di contra-

nuando a far parte dell'ordinamento, gli effetti da essa disposti sul tessuto normativo previgente non sembrano revocati. L'effetto abrogativo, infatti, può essere annullato in caso di invalidità della norma abrogatrice, o revocato *ex nunc* se l'abrogazione della norma abrogatrice soddisfa i requisiti che dimostrano con certezza una volontà obiettiva di ripristino: condizioni entrambe assenti nell'ipotesi di disapplicazione.

Non si può poi trascurare l'eccentricità di una reviviscenza che si determina caso per caso, col rischio di verificarsi "a macchia di leopardo" a seconda degli esiti ricostruttivi dei singoli giudici nazionali. Sarebbe a tutta evidenza pregiudicata la certezza del diritto, poiché il circuito giudiziario dovrebbe farsi carico non soltanto dei conflitti sincronici fra diritto nazionale e diritto europeo, bensì anche dei conflitti diacronici fra gli stessi. Si tratterebbe di un'operazione più complessa, che non prevede il confronto fra due puntuali discipline co-vigenti, bensì fra tre discipline di cui una abrogata.

I termini del conflitto, infatti, dovrebbero essere rilevati in primo luogo fra norma interna vigente e norma dell'Unione parimenti vigente, ma priva di effetto diretto e pertanto tendenzialmente dal contenuto non puntuale. Appurato il contrasto fra la norma interna e gli obblighi derivanti dall'Unione europea il giudice dovrebbe quindi valutare l'idoneità delle norme previgenti sulla stessa materia a soddisfare tali obblighi.

Entrambe le operazioni comporterebbero un tipo di giudizio dotato di minor certezza rispetto a quello consueto fra norma interna e norma europea dotata di efficacia diretta, perché per l'appunto non consisterebbero nella constatazione dell'inapplicabilità contestuale di due discipline dettagliate, bensì nella violazione di un principio, di una regola generale, di una tutela da assicurare; un giudizio, dunque, che si avvicinerebbe per modalità a quello operato dalla Corte costituzionale fra norme di rango primario e Costituzione, che comporta molto spesso un margine di discrezionalità più o meno ampio.

Affidare un giudizio di questo tipo ai giudici comuni, e non a un unico organo, significherebbe esporsi a forti rischi di divergenze. Si potrebbe certamente obiettare che tali rischi di incertezza sono in buona parte superabili perché, qualora emergessero indirizzi giurisprudenziali contrastanti, un ricorso in via pregiudiziale alla Corte di giustizia potrebbe far cessare i contrasti stabilendo se la norma interna vigente è o meno conforme al diritto dell'Unione; tuttavia la disapplicazione in generale (e dunque anche la disapplicazione che, in ipotesi, provocherebbe la reviviscenza) si caratterizza per mancanza di stabilità e non è di per sé idonea a garantire la certezza del diritto.

Si potrebbe altresì reputare priva di pregio la critica dell'incertezza se rivolta soltanto all'ipotesi di reviviscenza in forza di disapplicazione della norma abro-

---

sto con la normativa comunitaria»; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2011, p. 59.

gatrice, poiché tale critica potrebbe essere mossa nei confronti della reviviscenza in generale, in quanto fenomeno tipicamente frutto di interpretazione.

Tuttavia, come si è cercato di dimostrare nei capitoli precedenti, è possibile ricondurre la reviviscenza a ipotesi circoscritte e tendenzialmente ben identificabili da parte dell'interprete. Soprattutto, la reviviscenza può verificarsi a seguito di abrogazione espressa o di dichiarazione di illegittimità costituzionale, cioè in base a due presupposti facilmente riconoscibili da parte dell'interprete, con efficacia *erga omnes* e dotati di stabilità. Circostanze che non ricorrono, invece, nel caso della disapplicazione, il cui verificarsi in concreto è piuttosto assimilabile, quanto a grado di certezza, alle ipotesi di abrogazione tacita [63].

Si può anche dubitare che la ricostruzione presupposta dalla Corte di giustizia sia conciliabile senza frizioni con la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale – come già ricordato – dalle direttive prive di effetto diretto non può discendere l'obbligo di disapplicazione, bensì soltanto quello di sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione degli art. 11 e 117 Cost.

Si tratta, a ben vedere, di una soluzione maggiormente idonea a garantire la certezza del diritto, escludendo che sull'ipotesi di reviviscenza per contrasto con diritto europeo possano sorgere orientamenti giurisprudenziali diversi; come si è visto nel quinto capitolo, quando la Corte costituzionale dichiara nelle motivazioni della propria sentenza che a seguito della propria pronuncia di accoglimento una norma abrogata debba ritenersi nuovamente vigente, la giurisprudenza tendenzialmente recepisce l'indicazione.

In conclusione, la disapplicazione per contrasto con norma europea non sembra offrire l'occasione perché vi sia reviviscenza.

Il ripristino della norma abrogata deve infatti tendenzialmente escludersi nel caso vi sia un contrasto con una disciplina dotata di effetto diretto, che sarà applicata dal giudice senza che si crei lo spazio per il recupero di una norma interna previgente; ma esso deve altresì escludersi anche qualora il contrasto si verifichi nei confronti di una norma priva di effetto diretto, perché – come appena illustrato – in questa evenienza il giudice nazionale non potrà risolvere da sé

---

[63] Cfr. L. MEZZETTI, *Il falso in bilancio fra Corte di giustizia e Corte costituzionale italiana (passando attraverso i principi supremi dell'ordinamento costituzionale …)*, cit., secondo cui «osta alla configurazione della automatica reviviscenza delle norme precedentemente vigenti rispetto a quelle ritenute non conformi ai dettami del diritto comunitario la considerazione relativa alla impossibilità di identificare e sovrapporre – a meno di non incorrere in una grave svista giuridica e di dare luogo ad una sorta di strabismo ermeneutico – gli istituti della abrogazione-annullamento da una parte, dotati come è noto di effetti tipici loro propri – e l'istituto della disapplicazione dall'altra, a sua volta tipizzato negli effetti, che tuttavia non possono farsi arbitrariamente coincidere con quelli derivanti dall'abrogazione-annullamento, in particolare per quanto concerne la sopravvivenza della norma disapplicata, che non viene completamente devitalizzata ed entra semmai in un "sonno" giuridico limitato – quanto meno potenzialmente – sia sul versante della applicazione temporale che su quello materiale e del novero dei destinatari della medesima».

l'antinomia, dovendo invece investire dalla questione la Corte costituzionale e, in tale ipotesi, l'eventuale reviviscenza di norme abrogate potrà verificarsi, ma in forza degli effetti di annullamento della pronuncia di incostituzionalità e non già in base alla disapplicazione della norma nazionale abrogatrice.

CAPITOLO VII
REVIVISCENZA E FONTI NORMATIVE REGIONALI

SOMMARIO: 1. Reviviscenza in senso proprio e reviviscenza "espressa" nella successione nel tempo di leggi regionali. – 1.1. Un caso peculiare: la "reviviscenza" della delibera di approvazione dello Statuto del Molise. – 1.2. La "conservazione di efficacia" dei regolamenti regionali illegittimi. – 2. La reviviscenza a seguito di avvicendamento di norme dello Stato e delle Regioni.

1. *Reviviscenza in senso proprio e reviviscenza "espressa" nella successione nel tempo di leggi regionali*

Da un punto di vista generale, le norme abrogatrici poste da leggi regionali non presentano caratteri diversi rispetto a quelle poste da leggi statali.

Nei rapporti fra leggi della medesima Regione che si sono succedute nel tempo, dunque, il problema della reviviscenza si pone in linea di principio con i medesimi criteri in cui si pone nel caso di successione di leggi statali, come illustrati nel secondo capitolo. Così, ad esempio, se una legge regionale dispone la mera abrogazione espressa di una disposizione di una precedente legge regionale, a sua volta meramente abrogatrice di una disciplina regionale, si dovrà ritenere ritornata in vigore tale ultima disciplina. Ciò in ragione dell'orientamento della maggior parte della dottrina e della giurisprudenza, favorevole a ritenere giuridicamente ammissibile soltanto l'ipotesi di doppia (mera) abrogazione espressa [1]; non c'è motivo per ritenere che, qualora ipotesi di questo tipo si verifichino nella successione di leggi di una stessa Regione, le conclusioni dovrebbero essere diverse.

Un caso si è verificato in concreto nel 2014 anche di fronte alla Corte costituzionale, con riferimento all'art. 8, comma 2, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 13

[1] Si rinvia a quanto esposto nel secondo capitolo. Si ricorda che l'ipotesi di doppia abrogazione espressa è stata indicata dalla Corte costituzionale come una delle «ipotesi tipiche e molto limitate» di reviviscenza, «perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo» (così Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.3 del Considerato in diritto).

dicembre 2012, n. 25[2]. Tale disposizione fu impugnata dal Governo in via principale. In pendenza del ricorso, una legge regionale ne dispose la mera abrogazione[3]; tuttavia, sempre prima che il ricorso fosse deciso, tale ultima disposizione abrogatrice fu a sua volta abrogata espressamente[4].

La Corte costituzionale valutò che si fosse in presenza «di un'ipotesi di reviviscenza conseguente all'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore, perché l'unica finalità di tale norma consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo (sentenza n. 13 del 2012)»[5]; la norma impugnata era (nuovamente) in vigore e dunque il giudizio costituzionale sulla stessa non fu dichiarato estinto.

Anche con riferimento alla reviviscenza a seguito di illegittimità costituzionale le disposizioni legislative regionali abrogatrici di previgenti leggi o disposizioni regionali non presentano caratteri peculiari: se una norma abrogatrice è invalida, l'effetto dell'accertamento di tale invalidità consiste nel ripristino della norma abrogata. Ad esempio, con riferimento alla dichiarazione di illegittimità di disposizioni abrogatrici della l.r. Campania 14 aprile 2008, n. 4, dichiarata da Corte cost., sent. 4 dicembre 2009, n. 314, la Corte ha esplicitamente affermato, nelle motivazioni in diritto, che «la dichiarazione di illegittimità della norma ha l'effetto di ripristinare» le disposizioni abrogate

Al di fuori dei casi come quello appena ricordato, che non presentano profili diversi rispetto a quelli già esposti relativi all'abrogazione di norma abrogatrice, in relazione alle leggi regionali vi sono però alcuni aspetti peculiari.

Un dato interessante è costituito dalla frequenza con cui ricorre il termine "reviviscenza" nella legislazione regionale[6]. Nelle fonti statali si tende a non adoperare questo termine con riferimento ai fenomeni di ripristino normativo[7];

---

[2] La disposizione stabiliva che ai direttori generali del Servizio sanitario regionale decaduti dal servizio e a cui non sarebbe stato conferito un altro incarico dello stesso tipo sarebbe stato corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dell'incarico.

[3] Più precisamente l'art. 8, comma 5, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5.

[4] L'abrogazione della disposizione abrogatrice fu disposta dall'art. 14, comma 1, lett. *c*) della l.r. Friuli-Venezia Giulia 26 aprile 2013, n. 6.

[5] Così Corte cost., sent. 23 gennaio 2014, n. 4, punto 2 del Considerato in diritto. Sulla pronuncia, per il particolare profilo della reviviscenza, v. F. DAL CANTO, *La Corte e lo* ius superveniens*: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 4121.

[6] Il termine, in questa accezione, è utilizzato per la prima volta nella l.r. Sicilia 5 luglio 1997, n. 23, alla rubrica dell'art. 5 ("Reviviscenza di norma in materia di eleggibilità"). Per alcuni esempi recenti v. l.r. Umbria 17 agosto 2016, n. 10, art. 73; l.r. Valle d'Aosta 30 giugno 2014, n. 4, art. 10; l.r. Trentino-Alto Adige 8 luglio 2013, n. 4, art. 4; l.prov. Trento 27 dicembre 2012, n. 25, art. 63; l.prov. Bolzano 13 luglio 2012, n. 14, art. 1.

[7] Una possibile eccezione, come visto nel paragrafo 2 del capitolo II, sta nella menzione inserita nell'Allegato "A" della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008, relativa all'analisi tecnico-normativa (ATN).

la dottrina, come già più volte ricordato, con tale sostantivo indica i fenomeni di restituzione di efficacia a norme abrogate che non derivano da una diretta statuizione testuale, bensì da un'attività interpretativa.

La legislazione regionale, invece, utilizza la parola "reviviscenza" nel senso di ripristino nominato ed espresso da parte del legislatore, che indica quali disposizioni o atti previgenti, e già abrogati, debbano essere considerati nuovamente in vigore. Tale tecnica, certo non sconosciuta al legislatore statale, negli ultimi anni sta trovano particolare fortuna in ambito regionale.

I problemi noti della reviviscenza – ovvero l'incertezza sulle ipotesi in cui essa può verificarsi, nonché la possibilità di esiti interpretativi difformi a seconda del caso concreto – normalmente non si presentano nel caso di un ripristino "nominato", che appare idoneo a garantire la certezza del diritto: l'interprete, a fronte di un chiaro dettato testuale, deve solo prendere atto del ritorno in vigore di una legge o di una disposizione abrogata.

Dunque, il ricorso alla tecnica della reviviscenza "espressa" tendenzialmente non pone un problema di certezza del diritto nel senso di conoscibilità delle norme, ma può porre l'interrogativo circa un profilo diverso: la frequenza relativamente alta con cui nelle leggi regionali ricorrono casi di ripristino espresso dovrebbe forse far riflettere sulla stabilità del diritto nel tempo e sulla ponderazione delle scelte che guidano il legislatore regionale, che spesso ritiene di dover "tornare indietro" [8].

Un caso davvero peculiare consiste, in tal senso, nelle vicende che tra il 2011 e il 2014 hanno riguardato l'approvazione del nuovo Statuto regionale del Molise.

1.1. *Un caso peculiare: la "reviviscenza" della delibera di approvazione dello Statuto del Molise*

Il nuovo Statuto del Molise fu approvato dal Consiglio regionale in seconda deliberazione il 22 febbraio 2011 e fu pubblicato, a effetti notiziali, il 2 marzo 2011 [9].

---

[8] Come ricordato nel paragrafo 1.2 del capitolo I, anche quello della stabilità delle norme nel tempo è un profilo di certezza del diritto: cfr. M. CORSALE, *La certezza del diritto*, Milano, 1970, p. 233; L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009, p. 64.

[9] Su tale vicenda v. E. ALBANESI, *Lo Statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello statuto del Molise*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012; ID., *Il Consiglio regionale del Molise e lo statuto che «non s'ha da fare»*, in *www.dirittiregionali*.org, 4 giugno 2012; ID., *Nuovi dubbi sullo statuto molisano approvato, questa volta in conformità all'art. 123 Cost., dopo l'annullamento delle elezioni*, ivi, 20 giugno 2013; D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista Aic*, 4 luglio 2012; G.M. DI NIRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della regione Molise (2011 – 2013)*, *www.federalismi.it*, 6 febbraio 2013; ID., *Il nuovo statuto della Regione Molise: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, settembre 2014; E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consulta Online*, 1, 2016,

Nel mese di marzo un quinto dei consiglieri regionali fece richiesta di sottoporre la legge statutaria a referendum popolare. Il Governo, per contro, propose ricorso alla Corte costituzionale impugnandone alcune disposizioni, così determinando la sospensione del termine per chiedere referendum ai sensi dell'art. 17 della l.r. Molise 24 ottobre 2005, n. 36, il quale dispone che tale termine è sospeso sino alla data di pubblicazione nella G.U. della sentenza della Corte costituzionale e che, in caso di rigetto, le attività e le operazioni compiute prima di tale sospensione restano valide.

Prima che il ricorso governativo fosse giudicato dalla Corte si tennero, nell'ottobre 2011, le elezioni regionali, che pur non determinando un cambiamento di maggioranza comportarono un riassestamento degli equilibri politici; il nuovo Consiglio riteneva politicamente opportuno modificare in alcuni punti lo Statuto [10].

Per questo motivo, prima della pronuncia della Corte fu approvata la l.r. febbraio 2012, n. 4, che dispose la "revoca" della deliberazione statutaria del 22 febbraio 2011; l'intento politico di tale legge era quello di bloccare il procedimento referendario [11].

Non è certo che il Consiglio regionale abbia ancora la disponibilità di intervenire sulla legge regionale statutaria già approvata e di cui sia stata già effettuata la pubblicazione con effetti notiziali. Anche ammettendo in astratto la possibilità di revocare o comunque intervenire sul testo dello Statuto, è evidente che, per fare ciò, sia necessario seguire la procedura aggravata stabilita dall'art. 123 Cost.

La l.r. n. 4 del 2012, invece, fu approvata con procedura ordinaria, motivo per cui la dottrina è unanime nel dubitare fortemente della legittimità di tale revoca [12]. Il Governo, tuttavia, non impugnò la legge e la Corte costituzionale non ne diede conto nella propria pronuncia sullo Statuto – che si concluse con il rigetto del ricorso governativo [13].

Probabilmente nella (tardiva) consapevolezza che la l.r. n. 4 del 2012 fosse illegittima, il Consiglio regionale approvò la successiva l.r. 30 marzo 2012, n. 7.

L'art. 3 di tale legge disponeva, al comma 1, la mera abrogazione della l.r. n. 4 del 2012; al comma 2 stabiliva che in conseguenza di tale abrogazione «rivive la deliberazione legislativa n. 35 del 22 febbraio 2011», ovvero la deliberazione

---

p. 40; P. PASSAGLIA, *Il controllo di legittimità degli statuti ordinari*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, p. 135 ss.; A.G. ARABIA, *A proposito di leggi regionali inutili*, in *ISSIRFA*, aprile 2013.

[10] Cfr. E. ALBANESI, *Il Consiglio regionale del Molise e lo statuto che «non s'ha da fare»*, cit.

[11] Cfr. A.G. ARABIA, *A proposito di leggi regionali inutili*, cit., p. 3.

[12] Cfr. E. ALBANESI, *Lo Statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale?*, cit., p. 13; ID., *Il Consiglio regionale del Molise e lo statuto che «non s'ha da fare»*, cit.; D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, cit.; G.M. DI NIRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della regione Molise (2011-2013)*, cit., p. 15.

[13] Ricorso deciso da Corte cost., sent. 21 marzo 2012, n. 63.

in seconda lettura dello Statuto. Si può notare come la legge ricorra al metaforico verbo "rivivere", che in questo caso si presta ad alcune ambiguità.

Come appena descritto, la l.r. n. 4 del 2012 aveva disposto la "revoca" e non l'abrogazione della delibera consiliare; del resto, non si vede come sia possibile abrogare un atto il cui *iter* formativo non si sia ancora concluso. La scelta di utilizzare il verbo "rivive" nella successiva l.r. n 7 del 2012, dunque, potrebbe anche essere un *escamotage* per evitare il ricorso a termini giuridicamente più precisi, ma che mal si prestano a questo caso: non si tratta ovviamente di un ritorno in vigore, ma nemmeno di un ripristino di efficacia. Più semplicemente, forse, si potrebbe intendere come una "revoca della revoca" – posto che, comunque, si può fortemente dubitare della legittimità di entrambe le disposizioni e ritenere che, al contrario, la deliberazione sulla legge regionale statutaria non sia mai stata validamente revocata.

Il legislatore regionale molisano non adopera formalmente il termine reviviscenza, anche se la l.r. n. 7 del 2012 sembra chiaramente sottintendere una dinamica di tale tipo; tuttavia, è il caso di sottolineare come sarebbe improprio qualificare in questi termini questo fenomeno (che, per la verità, non sembra nemmeno classificabile in alcun ragionevole modo).

La l.r. n. 4 del 2012, infatti, non aveva disposto un'abrogazione, ma una "revoca"; motivo per cui la delibera che – nel linguaggio del legislatore molisano – "riviveva" non consisteva in un atto normativo nuovamente efficace. In realtà prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 4 del 2012 la legge statutaria non era efficace, poiché non ancora promulgata e pubblicata, e non lo fu nemmeno subito dopo l'entrata in vigore della l.r. n 7 del 2012, poiché appunto l'*iter* di perfezionamento dell'atto non era ancora concluso.

La l.r. n. 7 del 2012, inoltre, modificò la legislazione molisana in modo da permettere sia modifiche allo Statuto già deliberato – con un procedimento conforme all'art. 123 Cost. – sia, in tale evenienza, un nuovo termine per le operazioni referendarie. Le vicende successive che hanno portato all'adozione definitiva dello Statuto, pur presentando aspetti ulteriormente critici, non hanno particolare interesse nella presente sede; basti ricordare che, infine, il Consiglio regionale procedette a modificare lo Statuto, con la procedura aggravata stabilita dalla Costituzione, e con tali modifiche esso è finalmente entrato in vigore con l.r. 18 aprile 2014, n. 10.

Tale vicenda dimostra come anche la reviviscenza in forma "espressa" (qui da intendersi in senso estremamente lato, per i motivi già visti) può prestarsi ad abusi e, dunque, a situazioni di incertezza del diritto, soprattutto in termini di stabilità delle decisioni adottate e di prevedibilità dei procedimenti democratici; quello dello Statuto molisano è però un caso davvero *sui generis*, in cui il "ritorno in vita" della delibera revocata è soltanto uno dei numerosi aspetti critici che emergono [14].

[14] Per una disamina delle questioni relative alla tormentata vicenda dello Statuto molisano si rinvia alla bibliografia citata nelle note precedenti.

1.2. *La "conservazione di efficacia" dei regolamenti regionali illegittimi*

Un'ulteriore vicenda riguarda il caso che si è verificato successivamente alla riforma costituzionale del 1999 con riferimento ai regolamenti di alcune Regioni.

Il nuovo art. 121 Cost., infatti, non specifica più che la competenza regolamentare è affidata ai consigli regionali: all'indomani della riforma, è stato molto dibattuto se la modifica testuale dovesse essere intesa come un implicito conferimento di tale potestà alle Giunte o, invece, come il venir meno dell'obbligatorietà dell'attribuzione ai Consigli, lasciando ai singoli Statuti la decisione sul punto [15].

In alcune Regioni si seguì il primo orientamento e così le Giunte regionali iniziarono ad approvare i regolamenti regionali, senza però che nel frattempo i rispettivi statuti fossero stati modificati – e, dunque, senza che tale attribuzione fosse assegnata in maniera espressa alla giunta stessa [16].

La Corte costituzionale, con la sentenza 21 ottobre 2003, n. 313, chiarì che la competenza ad adottare i regolamenti doveva essere stabilita negli statuti [17]: se perciò lo Statuto riproduceva il testo dell'art. 121 Cost. nella sua formulazione previgente, affidando al Consiglio regionale l'approvazione dei regolamenti, quelli approvati dalla Giunta dal 1999 fino ad allora non potevano essere considerati validi.

Si pose dunque il problema, anche ai fini di certezza del diritto, di come garantire che la disciplina posta dai regolamenti approvati in quel lasso di tempo non fosse travolta; la soluzione escogitata da tali Regioni fu così quella di approvare atti legislativi che prevedevano il mantenimento dell'efficacia tali regolamenti, facendo così salvi gli effetti prodotti [18].

Ai fini che qui rilevano, la vicenda si segnala più quale peculiare forma di novazione della fonte che come vera e propria reviviscenza. I regolamenti ap-

---

[15] Per una ricostruzione del dibattito cfr. A.G. ARABIA, C. DESIDERI, *Gli orientamenti e le novità della normativa regionale sulle attività produttive*, in *Regioni e attività produttive*, vol. 4, Milano, 2006, p. 29 ss.; D. BESSI, *La titolarità del potere regolamentare regionale: la scelta spetta agli Statuti*, in *Consulta OnLine*.

[16] Si tratta, ad esempio, delle regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Marche: cfr. S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, p. 6; Q. CAMERLENGO, *I regolamenti regionali*, in Q. CAMERLENGO, L. VIOLINI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, p. 152.

[17] Su tale sentenza v. M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, *Giur. cost.*, 2003, p. 2984 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale "riconsegna" il potere regolamentare ai Consigli regionali nella "transizione infinita" verso i nuovi Statuti*, ivi, p. 2990 ss.; E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 ottobre 2003.

[18] V. art. 2, l.r. Lombardia 5 maggio 2004, n. 12, secondo cui «i regolamenti approvati dalla Giunta regionale […] conservano efficacia»; art. 10, l.r. Veneto 26 novembre 2004, n. 23; art. 55, l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6; art. 14, l.r. Marche 20 gennaio 2004, n. 1

provati dalle Giunte in assenza di una modifica ai rispettivi statuti, infatti, alla luce della sentenza n. 313/2013 si rivelavano tutti come illegittimi e non come abrogati: manca dunque la condizione fondamentale, cioè l'abrogazione, per poter configurare il fenomeno della reviviscenza. Inoltre, il ripristino in tutti questi casi avvenne per via espressa da parte del legislatore, ovvero con una modalità che non lascia margine dubitativo e di fatto non pone problemi interpretativi, mentre – si ricorda – la reviviscenza, come normalmente intesa soprattutto in dottrina, consiste in un'attività riferibile all'interprete in assenza di un esplicito indice testuale.

La vera differenza sembra però essere un'altra: le norme legislative regionali hanno retroattivamente mantenuto salvi gli effetti prodottisi dai regolamenti illegittimi, agendo quindi in una direzione rivolta al passato; la reviviscenza, invece, consiste in una vicenda ripristinatoria normalmente rivolta al futuro e che presuppone che ci sia stato un periodo intermedio in cui, in concreto, le norme oggetto di ripristino non abbiano effettivamente dispiegato la propria efficacia.

Per questi motivi la "conservazione di efficacia" operata con leggi regionali sembra essere un fenomeno più vicino alla c.d. "sanatoria" degli effetti di un decreto-legge non convertito (art. 77 Cost., ultimo comma) che non invece al ripristino di norme abrogate.

2. *La reviviscenza a seguito di avvicendamento di norme dello Stato e delle Regioni*

Un profilo diverso riguarda l'avvicendamento di norme statali e regionali in materie di potestà concorrente.

Come noto, prima della riforma del Titolo V della Costituzione si era affermata la prassi per cui, nelle materie di competenza c.d. concorrente o ripartita [19], la legge-cornice dello Stato poteva dettare non soltanto i principi fondamentali della materia, ma anche norme di dettaglio: tali ultime norme erano definite "cedevoli" in quanto efficaci nel territorio di ciascuna Regione finché la Regione stessa non avesse provveduto ad emanare proprie norme di dettaglio [20]. Questa prassi – sorta inizialmente per dare completa attuazione alle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, ma poi generalizzata – fu avallata dalla Corte costituzionale [21].

---

[19] In cui le Regioni emanavano, per una serie di materie enucleate, «norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» (Art. 117, comma 1, Cost., testo previgente).

[20] Cfr., per tutti, G. MELONI, *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, Roma, 1991, p. 39 ss.; R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994, p. 196 ss.

[21] V., per tutte, Corte cost., sent. 22 luglio 1985, n. 214, su cui v. A. ANZON, *Mutamento dei*

L'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 dispone che «le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali (…) abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse»; la disposizione non è mai stata abrogata e deve considerarsi tuttora vigente, come confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale [22]. In forza di tale previsione, le norme regionali previgenti erano abrogate all'entrata in vigore della legge statale contenente disciplina di dettaglio. Secondo la dottrina, l'eventuale e successivo esercizio della potestà normativa da parte della Regione non avrebbe invece determinato l'abrogazione della disciplina statale, ma avrebbe posto in essere una deroga alla stessa.

La disciplina di dettaglio della legge statale, dunque, sarebbe rimasta «nell'ordinamento con valore suppletivo, pronta a riespandersi nel caso in cui, per qualche motivo (abrogazione o dichiarazione di illegittimità), la disciplina regionale [fosse venuta] a mancare» [23].

Parte della dottrina riteneva che «la ragione di continuità nella disciplina delle materie consiglia di acconsentire alla c.d. "reviviscenza" delle disposizioni abrogate, qualora venga poi meno la normativa, statale o regionale, che in un primo tempo ne aveva preso il posto» [24]: il ragionamento sembra qui riferibile a qualunque disciplina previgente anche rispetto alla legge-cornice dello Stato, ma la questione non era del tutto pacifica in dottrina [25].

Ipotesi di questo tenore non sarebbero però qualificabili come reviviscenza in senso stretto, se per tale fenomeno si ritiene necessaria la condizione che la norma ripristinata nell'efficacia sia stata prima abrogata. Il meccanismo della deroga, infatti, rinvia al diverso rapporto che si instaura fra norma speciale e norma generale: la norma generale è vigente e, se viene meno quella speciale, si riespande nell'ordinamento con riferimento ai rapporti che prima erano disciplinati da quest'ultima [26].

Del resto, non è facile definire come abrogazione il rapporto fra legge regionale e precedenti norme statali di dettaglio, poiché l'esercizio da parte di una

---

"principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della normazione in dettaglio, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1660 ss.; F. CUOCOLO, *Il difficile rapporto fra leggi statali e leggi regionali*, *ivi*, p. 2667 ss.

[22] Cfr. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 302.

[23] Così R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 197. Cfr. anche A. ANZON, *Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della normazione in dettaglio*, cit., 1660 ss.; F. CUOCOLO, *Il difficile rapporto fra leggi statali e leggi regionali*, cit., p. 2667 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., Padova, 1992, p. 106 *sub* nota 69; V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, p. 505; G. MELONI, *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, cit., p. 42 ss.

[24] Così T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, V ed., Milano, 2000, p. 215.

[25] Cfr. P. CARETTI, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo governativo delle deliberazioni legislative delle regioni*, in *Le Regioni*, 1983, p. 352 *sub* nota 27.

[26] Sulla differenza fra reviviscenza e riespansione si rinvia al paragrafo 3.5 del primo capitolo.

Regione della propria potestà legislativa può coesistere con l'inerzia di altre Regioni. Se si qualificasse il rapporto come abrogazione si avrebbe una sorta di localizzazione territoriale del fenomeno, di modo che una legge statale sarebbe abrogata in certe Regioni, ma non in altre; il che sembrerebbe difficilmente sostenibile da un punto di vista di teoria generale, secondo la quale una norma o è vigente o è abrogata.

Sembra dunque più adatto a descrivere il fenomeno il ricorso alla deroga, sia pure considerando che in realtà, dal punto di vista costituzionale, è la legge statale di principio che, per ragioni di opportunità, opera una sorta di "deroga preventiva" nel momento in cui pone una disciplina di dettaglio strutturalmente cedevole nei confronti delle successive leggi regionali in materia.

Piuttosto, si sarebbe potuta ipotizzare una reviviscenza in senso proprio – cioè un ripristino di una norma effettivamente abrogata – qualora la legge-cornice statale fosse stata dichiarata incostituzionale, travolgendo così anche l'effetto abrogativo da questa disposto nei confronti delle discipline regionali eventualmente previgenti [27].

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, riformando il titolo V della Costituzione, come noto ha inciso in modo radicale sulla ripartizione della potestà legislativa fra Stato e Regioni.

Per quanto rileva ai fini della reviviscenza, uno dei primi interrogativi che si sono posti riguardò la possibilità per la legge dello Stato di continuare a dettare norme di dettaglio cedevoli nelle materie di potestà legislativa regionale. La Corte costituzionale, dopo una prima pronuncia di segno opposto [28], ha riconosciuto a certe condizioni la legittimità della disciplina statale di dettaglio «a carattere supplettivo» [29].

---

[27] Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 215.

[28] Corte cost., sent. 26 giugno 2002, n. 282, secondo cui la novella costituzionale «esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina». Su tale pronuncia v. R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1445 ss.; A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2027 ss.

[29] Così Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, punto 16 del Considerato in diritto. Su tale pronuncia v. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, p. 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e* Supremacy Clause *sono davvero perfettamente equivalenti?*, ivi, p. 2782 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, ivi, p. 2805 ss.; A. CELOTTO, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, p. 52 ss.; R. DICKMAN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *www.federalismi.it*, 6 novembre 2003.

Si segnala anche Corte cost., sent. 23 novembre 2007, n. 401, la quale ammette la prassi relativa alle norme cedevoli, censurando alcune norme di dettaglio poste dallo Stato proprio nella parte in cui non era previsto che queste avessero carattere suppletivo; su tale pronuncia v. A. CELOTTO,

Non sono mancati casi limite, in cui ad esempio la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma statale adottata in violazione dei criteri di riparto delle competenze, ma al contempo – al fine di evitare che si venisse a creare un vuoto normativo, ritenuto un esito ancora più grave dal punto di vista costituzionale – «ha trasformato, di fatto, la norma illegittima da disciplina stabile a disciplina meramente "transitoria" della materia» [30], dichiarando la sua illegittimità nella parte in cui, per l'appunto, non prevedeva che essa avrebbe dovuto "cedere" di fronte al futuro esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni [31].

Più complesso l'esito cui la Corte costituzionale ha stabilito una "reviviscenza cedevole", come è stata efficacemente descritta [32]. Oggetto del giudizio era il "prestito fiduciario" per gli studi, istituito dalla legge finanziaria 2004, che aveva al contempo abrogato il previgente "prestito d'onore" previsto sempre da una legge statale (ma emanata durante la vigenza del Titolo V pre-riforma); in sintesi, la nuova disciplina era stata adottata violando in parte le attribuzioni legislative regionali che riguardavano gli aspetti gestionali. La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità di tali ultime disposizioni e, al contempo, ha dichiarato l'illegittimità della disposizione abrogatrice del vecchio "prestito d'onore" nella parte in cui non prevedeva che tale abrogazione sarebbe dovuta decorrere dalla data di entrata in vigore della disciplina attuativa del nuovo istituto di sostegno allo studio. Si trattò dunque di una pronuncia il cui esito fu di ripristinare la previgente disciplina statale, adottata a suo tempo in conformità con il previgente art. 117 Cost., al contempo riconoscendo una natura "cedevole" a tale disciplina "reviviscente".

Senza entrare nel merito della questione di quando sia legittimo che una fonte statale, di rango primario o secondario, possa dettare una disciplina legislativa di dettaglio in sostituzione preventiva alla possibile inerzia delle Regioni [33], in

---

La "legge di Kirschmann" non si applica al codice degli appalti (in margine alla sent. 401 del 2007 della Corte costituzionale), in www.giurcost.org; R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, *Le Regioni*, 2008, p. 398 ss.; R. DE NICTOLIS, *I principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 401/2007*, in *www.federalismi.it*, 5 dicembre 2007.

[30] Così R. PINARDI, *L'*horror vacui *nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007, p. 112.

[31] Il caso è quello di Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 13, in relazione a disposizioni in materia di organizzazione scolastica contenute nella legge finanziaria 2002. Su tale pronuncia v. R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, in *www.federalismi.it*, 22 gennaio 2004.

[32] Si tratta di Corte cost., sent. 21 ottobre 2004, n. 308, su cui v. C. PINELLI, *In tema di prestiti concessi a studenti universitari «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» (art. 34, terzo comma, della Costituzione)*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 3234 ss.; A. MASARACCHIA, *Un caso di reviviscenza «cedevole» costituzionalmente necessaria*, ivi, p. 3236 ss.

[33] Il punto continua a essere controverso. Parte della dottrina, infatti, ritiene che la riforma del Titolo V abbia escluso possibilità di norme cedevoli statali: cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti*

relazione alle questioni pertinenti all'oggetto del presente studio è sufficiente prendere atto che ancor oggi può darsi il caso di norme statali destinate a cedere a fronte dell'esercizio della potestà normativa regionale [34]. Le questioni circa l'avvicendamento fra norme statali e regionali, pertanto, sembrano potersi definire – per quanto riguarda l'abrogazione e la possibilità di reviviscenza o riespansione – in termini non radicalmente diversi rispetto al passato [35].

Nell'ipotesi in cui lo Stato eserciti poteri sostitutivi nei confronti di una Regione inadempiente, inoltre, non ci sono dubbi sul carattere cedevole da riconoscersi al provvedimento sostitutivo [36]. È tuttavia di difficile ricostruzione il rap-

---

tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici, in *Le regioni*, 2001, p. 1226 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, ivi, p. 1254 ss.; S.M. CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, pp. 492-493. Altri invece propendono per la continuità: G.G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G. F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 49; G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiorn. III, Torino, 2008, p. 475 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012, p. 179; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, p. 216. Sul punto v. anche le riflessioni di G. DI COSIMO, *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in *Le Regioni*, 2007, p. 168 ss.; F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2011, p. 287 ss., il quale così sintetizza il quadro: «le norme di dettaglio suppletive e cedevoli a corredo dei principi fondamentali sono illegittime, salvo a) che le stesse siano necessarie per l'immediata attivazione di una funzione chiamata in sussidiarietà; oppure b) che le stesse siano necessarie per la garanzia dei diritti fondamentali; oppure c) che vi sia in materia un particolare intreccio con titoli di competenza esclusiva» (p. 326); S. BATTINI, *L'abrogazione nei rapporti fra leggi statali e regionali*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2014, p. 939 ss.

[34] Tali norme statali cedevoli possono abrogare norme regionali ovviamente solo a condizione che la legge statale sia competente: «la legge statale non è in grado, in quanto tale, di abrogare la legge regionale anteriore, ma può farlo solo ove ne sia pregiudizialmente accertata la competenza, alla luce della disciplina costituzionale» (così S. BATTINI, *L'abrogazione nei rapporti fra leggi statali e regionali*, cit.).

[35] Cfr G. MARANDO, *Il labirinto normativo della sicurezza del lavoro nel rapporto fra Stato, Unione europea ed ora anche Regioni dopo l'avvio del c.d. "federalismo"*, in *Resp. civ. e prev.*, 2004, p. 914 ss., favorevole alla reviviscenza (*rectius*: riespansione) delle norme statali sulla base del fatto che «è la vigenza della disciplina regionale il solo presupposto che, fin quando sussiste, toglie efficacia alle norme dello Stato derogando alle stesse ma non già abrogandole». Correttamente qualifica come "riespansione" e non "reviviscenza" la possibilità che, a fronte di un vuoto legislativo regionale sopravvenuto, tornino applicabili le norme statali A. VUOLO, *Sulla delegificazione in Campania di alcune norme riguardanti il procedimento di formazione dei piani territoriali e urbanistici*, in *www.federalismi.it*, 27 maggio 2011, pp. 4 e 6.

[36] Secondo G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 749, l'esercizio dei poteri sostitutivi *ex* art. 117, comma 5, Cost. può portare a situazioni peculiari, in cui ad esempio «se lo Stato ha preferito esercitare il potere sostitutivo usando lo strumento della legge (cosa ovviamente possibile), la Regione però può preferire di usare lo strumento del regolamento, e dunque avremo il caso di un regolamento regionale che prende il posto di una legge statale (e non perché lo preveda la legge statale, come accade nelle delegificazioni)». V. anche G. PORRO, *Regioni e Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiorn., Torino, 2005, p. 638 ss.

porto fra la norma regionale successiva e la norma statale cedevole precedente.

Secondo un orientamento, quando un atto normativo statale è adottato in forza di poteri sostitutivi, le norme dello stesso non sono abrogate dalle posteriori leggi regionali, ma permangono nell'ordinamento, «pronte ad essere di nuovo applicate se per una qualunque ragione le norme di una Regione cessano di vigore e si crea nuovamente un inadempimento regionale» [37].

Secondo un diverso orientamento, al contrario, l'intervento normativo regionale comporterebbe una «definitiva risoluzione dell'efficacia della disciplina statale» [38], dovendosi così escludere la "reviviscenza".

Ammettendo anche che la legge nazionale torni applicabile, si tratterebbe di un'ipotesi meglio descrivibile in termini di riespansione e non di reviviscenza, poiché – come appena descritto – la norma che si riespande, impendendo che il venir meno della disciplina regionale provochi un vuoto di disciplina, non è stata oggetto di abrogazione.

Da questo punto di vista, dunque, non dovrebbero sorgere particolari problemi di certezza del diritto, perché la persistenza nell'ordinamento di una disciplina statale da un lato scongiura l'ipotesi di una mancanza assoluta di disciplina a seguito di caducazione di quella posta dalla Regione, dall'altro non pone particolari problemi di discrezionalità interpretativa, stante la natura "automatica" del fenomeno della riespansione.

---

[37] Così G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, cit. p. 750 *sub* nota 33.

[38] Così R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 512 *sub* nota 56.

CAPITOLO VIII

LA REVIVISCENZA NELLA CRISI DELLA CERTEZZA DEL DIRITTO

SOMMARIO: 1. La reviviscenza fra rimedio all'incertezza e manifestazione dell'incertezza. – 2. La reviviscenza quale modalità per garantire certezza alla supremazia della Costituzione. – 3. La reviviscenza come espressione della crisi della certezza del diritto. – 3.1. La mancanza di una nuova pubblicazione della disposizione ripristinata. – 3.2. La problematicità della ricostruzione di una volontà non esplicita del legislatore. – 3.3. Reviviscenza e democrazia. – 4. La reviviscenza come riflesso di altri istituti giuridici.

1. *La reviviscenza fra rimedio all'incertezza e manifestazione dell'incertezza*

Come si è illustrato nei precedenti capitoli, la reviviscenza in senso proprio, intesa quale restituzione di piena efficacia a una norma abrogata, può ricondursi a due ipotesi.

In primo luogo, si ha reviviscenza nel caso di abrogazione di norma abrogatrice, ma, quantomeno nella ricostruzione dottrinaria, soltanto in via eccezionale, quando ricorrano condizioni davvero peculiari: in sintesi, qualora all'abrogazione della norma abrogatrice non sia possibile conferire un significato diverso da quello di ripristinare la norma a sua volta abrogata da questa [1].

In secondo luogo, la reviviscenza può essere determinata dalla dichiarazione di illegittimità di una norma abrogatrice, qualora ovviamente tale norma sia annullata nella sua interezza (e, pertanto, non sia colpita soltanto la disciplina da essa posta, ma ogni suo effetto, ivi incluso quello abrogativo [2]), oppure una norma abrogatrice in quanto tale (cioè qualora sia proprio l'abrogazione a determinare il vizio della norma) [3].

---

[1] Per le ipotesi di reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice si rinvia al capitolo II.

[2] Cfr. A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, III ed., Torino, 2011, pp. 140-141.

[3] Per le ipotesi di reviviscenza a seguito di invalidità della norma abrogatrice si rinvia al capitolo V.

Entrambe le ipotesi hanno carattere eccezionale e rappresentano, nel complesso, un'eventualità non frequente nella vita dell'ordinamento giuridico [4].

Tuttavia, a rigore, la reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice sembra davvero un'ipotesi che si verifica raramente; non per questo, però, si può ritenere che la sua configurabilità in astratto non ponga problemi. Vi sono stati casi in cui tale tipo di reviviscenza si è verificata, tra l'altro in settori dell'ordinamento per nulla marginali, come nella vicenda del ripristino delle norme previgenti al testo unico dell'edilizia [5].

La reviviscenza a seguito di illegittimità di norma abrogatrice, invece, ha più probabilità di verificarsi, stante soprattutto la crescente sensibilità della Corte costituzionale nel censurare vizi procedurali attinenti alla formazione degli atti normativi; sono noti i casi, già richiamati nel quinto capitolo, della reviviscenza per vizi formali di norme penali abrogate. Si pensi, ad esempio, agli effetti di Corte cost., sent. 23 gennaio 2014, n. 5, che ha dichiarato incostituzionale per carenza di delega legislativa l'abrogazione del reato che puniva le associazioni di carattere militare; oppure si pensi agli effetti di Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32, che ha dichiarato incostituzionale, per violazione dei limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione, la disciplina dei reati sugli stupefacenti, con l'effetto di ripristinare la formulazione previgente delle disposizioni illegittimamente sostituite [6].

Come si è più volte evidenziato, è difficile ridurre a unità le due ipotesi generali ora richiamate di reviviscenza, stante la differenza dei presupposti che le determinano e degli effetti che ne derivano, soprattutto in relazione ai rapporti giuridici sorti *medio tempore*, cioè ai rapporti sorti nel periodo di vigenza della norma abrogatrice, poi a sua volta abrogata o dichiarata illegittima.

L'efficacia nel tempo della norma "reviviscente", infatti, è inevitabilmente determinata dal mezzo con cui essa si verifica. Pertanto essa tornerà efficace soltanto *pro futuro*, lasciando impregiudicati i rapporti sorti durante il periodo della sua abrogazione, allorché sia disposta con abrogazione non retroattiva della norma abrogatrice; essa dovrà invece essere considerata come mai abrogata nel caso di invalidità della norma abrogatrice, con la conseguenza di estendere la sua efficacia anche ai rapporti sorti durante il periodo in cui era stata considerata abrogata, salvo ovviamente i c.d. rapporti esauriti.

---

[4] Cfr. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998, p. 6.

[5] Il caso presentava in realtà profili molto particolari, poiché la giurisprudenza prevalente riconobbe la reviviscenza delle norme abrogate a seguito della problematica posticipazione di entrata in vigore di un atto normativo che, in realtà, era già vigente. Sul punto v. il paragrafo 4.1 del capitolo II.

[6] Sui recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in relazione al decreto-legge cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 12 settembre 2014.

La differenza più pregnante fra le due ipotesi, però, riguarda in realtà i presupposti in base ai quali si verifica il ripristino di una norma abrogata; la diversità delle conseguenze del ripristino è infatti dovuta agli effetti tipici che si riconducono all'abrogazione, da un lato, e all'invalidità, dall'altro lato.

L'eterogeneità dei due "tipi" di reviviscenza è tale da mettere in discussione l'idea che si tratti di uno stesso fenomeno, ma piuttosto depone a favore di una netta separazione; tale diversità si riflette, a ben vedere, anche in relazione alla giustificabilità della reviviscenza sotto il profilo della certezza del diritto.

Prima di analizzare tale differenza, va ribadito che entrambe le ipotesi di reviviscenza costituiscono un momento critico in relazione alla certezza del diritto.

In ciascun caso, infatti, la norma è ripristinata non da una disposizione normativa che prevede espressamente la reviviscenza, bensì dall'attività di qualsiasi interprete che valuta gli effetti di vicende che intervengono sulla norma abrogatrice (siano queste la sua successiva abrogazione o la sua dichiarazione di invalidità). In altri termini, la reviviscenza è desunta da atti giuridici che, nella parte in cui sono vincolanti, nulla dispongono espressamente circa una conseguenza ripristinatoria; è forse questo il tratto comune alle due ipotesi che ha spesso indotto dottrina e giurisprudenza a indicare con lo stesso nome fenomeni così diversificati.

Si è visto come nel caso di dichiarazione di illegittimità di norma abrogatrice, in realtà, la Corte costituzionale quasi sempre affermi la tesi della reviviscenza della norma invalidamente abrogata nelle motivazioni della sentenza di accoglimento; si potrebbe ritenere che l'affermazione dell'effetto ripristinatorio indicata nel testo delle motivazioni della sentenza (che è legalmente pubblicata e che produce effetti nei termini indicati dall'art. 136 Cost.) sia un fattore che garantisce certezza, perché indica agli operatori in modo chiaro e mediante un atto formale qual è l'effetto dell'incostituzionalità in relazione alle norme eventualmente abrogate da quella oggetto del giudizio.

Non possono essere tuttavia trascurati due aspetti.

In primo luogo, la sentenza della Corte potrebbe non prendere posizione sul punto, come ad esempio avvenne nel primo caso in cui si verificò la reviviscenza di norme abrogate in conseguenza dell'illegittimità di un atto normativo (Corte costituzionale del 10 aprile 1962, n. 32): nella motivazione della sentenza la Corte non si pronunciò sulla reviviscenza, che fu riconosciuta ad opera esclusiva della giurisprudenza ordinaria successiva[7].

In secondo luogo, la Corte non dispone formalmente della facoltà di dichiarare quali siano le eventuali norme ripristinate per effetto della propria pronuncia di illegittimità[8]. Pertanto, quando la Corte si esprime circa gli effetti delle

[7] Sul punto si rinvia al paragrafo 4 del capitolo V.

[8] Al contrario, come visto nel paragrafo 2 del capitolo V, di quanto previsto nell'ordinamento austriaco, in cui per espressa previsione della Costituzione la reviviscenza delle norme abrogate da

proprie pronunce in relazione al ripristino di norme illegittimamente abrogate, sembra difficile riconoscere a tali valutazioni circa la ricomposizione del tessuto normativo un carattere strettamente vincolante dal punto di vista giuridico: la determinazione in concreto della reviviscenza sembra gravare soprattutto sui giudici comuni. Si è però già evidenziato come, in realtà, sembri difficile che la magistratura possa rifiutare di aderire alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale su tale punto, soprattutto quando il mancato riconoscimento dell'effetto costituirebbe una negazione della stessa dichiarazione di incostituzionalità concernente una disposizione abrogatrice in quanto tale [9].

Qualunque sia la causa della reviviscenza, pertanto, la circostanza che essa sia l'esito di un percorso interpretativo più o meno complesso comporta un rischio congenito di incertezza.

Non soltanto, infatti, manca una indicazione chiara, precisa e soprattutto vincolante – il che può considerarsi problematico dal punto di vista della *conoscibilità del diritto*, profilo che certamente rientra nella concezione di certezza del diritto [10]; manca altresì l'assicurazione di uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto, poiché ogni processo interpretativo che non si fonda su una solida base testuale si espone al rischio di non essere condiviso unanimemente.

La potenziale lesione alla certezza del diritto, però, si pone in modo radicalmente difforme nelle due ipotesi di reviviscenza; è proprio il diverso fondamento a giustificare, come si vedrà subito, valutazioni diverse.

2. *La reviviscenza quale modalità per garantire certezza alla supremazia della Costituzione*

La reviviscenza a seguito di illegittimità di norma abrogatrice può in potenza determinare problemi di conoscibilità del diritto e, soprattutto, può essere ritenuta sussistente da alcuni giudici e non da altri, con conseguente lesione della certezza giuridica, quantomeno finché uno degli orientamenti non si afferma.

Il problema non si pone se la Corte costituzionale determina la reviviscenza con una pronuncia di "mero" accoglimento, bensì ricorrendo a dispositivi manipolativi, in cui ad esempio una disposizione abrogatrice è dichiarata incostitu-

---

norme dichiarate illegittime si presume quale effetto automatico, salva diversa statuizione della Corte costituzionale.

[9] Sul punto si rinvia al paragrafo 4.1 del capitolo V.

[10] Cfr. D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, p. 39; G. PECES-BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993, p. 223 ss.; C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme*, Milano, 1990, p. 421; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto: II. Profili applicativi*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, p. 2 ss.

zionale nella parte in cui non prevede che l'abrogazione abbia effetto soltanto a partire da certe condizioni future [11]. In tutti gli altri casi, però, manca un'espressa indicazione nel dispositivo e pertanto è possibile che i giudici ordinari si sentano liberi di trarre conclusioni diverse in relazione all'annullamento di una disposizione abrogatrice.

Deve tuttavia essere evidenziato che tali rischi sembrano connaturati a un sindacato di costituzionalità accentrato, quale quello italiano, nel quale non è riconosciuto alla Corte costituzionale il potere di imporre ai giudici comuni la propria interpretazione circa gli effetti in concreto della dichiarazione di illegittimità, tra i quali ci può essere proprio la reviviscenza.

L'eventualità che gli effetti delle pronunce di accoglimento siano valutati in modo difforme dai giudici ordinari, infatti, non è limitata all'ipotesi in cui si discuta se l'illegittimità ha causato o meno il ripristino della norma abrogata, ma investe potenzialmente ogni declaratoria di incostituzionalità: come noto, nell'ordinamento italiano la valutazione in concreto degli effetti delle pronunce di accoglimento è demandata all'autorità giudiziaria [12].

Si pensi, ad esempio, alla divergenza di interpretazioni giurisprudenziali circa gli effetti dell'incostituzionalità di norma penale sostanziale diversa da quella incriminatrice nei confronti delle sentenze di condanna passate in giudicato nelle quali tale norma aveva determinato l'irrogazione di una pena illegittimamente più severa (profilo che, tra l'altro, riguarda anche i casi di reviviscenza di una disciplina penale più favorevole illegittimamente abrogata [13]). Un primo orientamento giurisprudenziale [14] affermava la necessità di rideterminare le pene, superando il limite del giudicato; un secondo orientamento riteneva invalicabile il limite del passaggio in giudicato della sentenza di condanna [15]. Le Sezioni unite della Cassazione risolsero il contrasto facendo proprio l'orientamento favorevole alla rideterminazione [16].

---

[11] È il caso, ad esempio, di Corte cost., sent. 18 marzo 1992, n. 106 (per la quale si rinvia al paragrafo 4 del capitolo V); un dispositivo simile è quello di Corte cost., sent. 21 ottobre 2004, n. 308 (per la quale si rinvia al paragrafo 2 del capitolo VII).

[12] Cfr. E. LAMARQUE, *Il seguito giudiziario alle decisioni della Corte costituzionale*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, Torino, 2002, p. 204; V. ONIDA, *Problemi e falsi problemi in tema di efficacia temporale della pronuncia di incostituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2414 ss.; R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, Milano, 1993, pp. 124-125.

[13] È il caso, ad esempio, degli effetti della già ricordata Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32, il cui effetto è stato quello di ripristinare la previgente e generalmente più mite disciplina penale sugli stupefacenti.

[14] Espresso inizialmente da Cass. pen., sez. I, 27 ottobre 2011, n. 977 e poi fatto proprio dalla giurisprudenza prevalente.

[15] Tale orientamento fu espresso da Cass. pen., sez. I, 19 gennaio 2012, n. 27640.

[16] Cfr. Cass., sez. un., 24 ottobre 2013, n. 18821, e Cass., sez. un., 29 maggio 2014, n. 42858.

In passato, tuttavia, sono state poste alcune autorevoli critiche alla configurabilità della reviviscenza a seguito di illegittimità della norma abrogatrice, fondate proprio su esigenze di certezza del diritto, ma sotto un profilo diverso: secondo questo orientamento, il ripristino della norma abrogata per illegittimità della stessa abrogazione avrebbe ferito i principi di certezza del diritto e di uguaglianza, poiché la norma ripristinata non si sarebbe potuta più applicare ai rapporti esauriti [17].

Tale ricostruzione appare fondata allorché reputa che, nelle ipotesi di reviviscenza, i rapporti giuridici ormai non più sottoponibili a giudizio non potrebbero giovarsi dell'applicazione della norma ripristinata. Si potrebbe però obiettare che una situazione di questo tipo non pone in realtà problemi particolari, perché si tratta dell'ordinario limite agli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale; anzi, si potrebbe notare che l'esclusione degli effetti retroattivi della dichiarazione di illegittimità nei confronti dei rapporti esauriti si giustifica proprio in ragione della certezza del diritto, quale stabilità della cosa giudicata [18] – e infatti tale esclusione viene meno laddove le esigenze di giustizia prevalgono su quelle di certezza: come noto, ai sensi dell'art. 30, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87, fanno eccezione al limite del giudicato le sentenze penali di condanna.

Poiché la reviviscenza segue il regime degli effetti del mezzo con cui è attuata, non v'è dunque nulla di peculiare se, in tale ipotesi, la norma "reviviscente" troverà il limite delle situazioni giuridicamente esaurite [19]. Altrimenti dovrebbe ritenersi che *ogni ipotesi* di illegittimità costituzionale dichiarata in via incidentale comporti una lesione alla certezza del diritto e al principio di uguaglianza, con maggiore o minore estensione a seconda del periodo di illegittima vigenza della norma incostituzionale.

Anzi, dal punto di vista di teoria generale, si potrebbe al contrario affermare

---

Sulla vicenda v. E.N. LA ROCCA, *Adeguamento della pena per sopravvenuta illegittimità costituzionale dell'aggravante: poteri «inediti» al giudice dell'esecuzione*, in *Arch. pen.*, II, 2012, p. 1 ss.; C. PECORELLA, *La rideterminazione della pena in sede di esecuzione: le Sezioni Unite danno un altro colpo all'intangibilità del giudicato*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 181 ss.; S. RUGGERI, *Giudicato costituzionale, processo penale, diritti della persona*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 22 dicembre 2014; N. CANZIAN, *Quando è incostituzionale la pena. Illegittimità di norme penali sostanziali non incriminatrici e tutela della libertà personale*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 1121 ss.

[17] Cfr. F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 976, ripreso sul punto da F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Rass. giur. sarda*, 1966 e poi in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, p. 675-676; P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità conseguenziale*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1407.

[18] Cfr. R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1094 s.

[19] Cfr. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988, p. 26.

che proprio il limite dei rapporti giuridici ormai esauriti consente di configurare il fenomeno come reviviscenza, e non come perdurante vigenza della norma; come si è già avuto modo di descrivere [20], parte della dottrina contesta infatti che possa qualificarsi come reviviscenza una vicenda che sembrerebbe più esattamente configurabile come riconoscimento *ex post* che l'abrogazione, in quanto invalida, non è mai veramente avvenuta [21].

Proprio il mantenimento dei rapporti giuridici ormai esauriti sembra invece dimostrare che, per quanto idealmente non vi sia stata successione di norme nel tempo, in realtà nella vita concreta dell'ordinamento la norma illegittima è stata considerata vigente e di tale vigenza un segno permane anche successivamente alla sua dichiarazione di incostituzionalità. Perciò configurare il fenomeno dell'annullamento della norma abrogatrice come "reviviscenza" della norma abrogata non sembrerebbe del tutto scorretto, perché denuncerebbe che, sia pure illegittimamente, la norma che "riemerge" era stata considerata abrogata per un certo periodo.

Analogamente, il medesimo orientamento ritiene che configurare la reviviscenza potrebbe dare adito a problemi di incertezza del diritto, dati dalla difficoltà di coordinare norme vigenti nel passato, considerate – magari per molto tempo – abrogate, con le altre norme dell'ordinamento giuridico, il quale nel frattempo può essere progredito o comunque essersi trasformato in modo inconciliabile con la disciplina normativa per così dire "riesumata" [22].

Tale argomento evidenzia un problema che effettivamente può verificarsi, ma che al contempo non sembra costituire una ragione sufficiente ad escludere in via assoluta la reviviscenza.

Due sono infatti i casi che si possono verificare: o, con ricorso agli ordinari mezzi di interpretazione, le disposizioni che devono considerarsi nuovamente vigenti sono idonee a esprimere una norma effettivamente dotata di ambito applicativo, e dunque il problema non si pone; oppure invece ciò è impossibile, ma allora dovrà ritenersi che la norma illegittimamente abrogata debba essere considerata comunque abrogata in modo tacito da quelle norme che, *medio tempore*, sono entrate in vigore e ne rendono impossibile l'applicazione [23].

In tale ultima ipotesi, allora, potrà forse verificarsi una reviviscenza *nel solo passato*: l'interprete dovrà considerare che la norma abrogata sia stata vigente

---

[20] V. il paragrafo 1 del capitolo V.

[21] Cfr. G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016, pp. 39-40; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2010, p. 315; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 669; P.A. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione di illegittimità conseguenziale*, cit., p. 1405.

[22] Cfr. la dottrina citata nella precedente nota n. 17.

[23] Cfr. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 29.

anche dopo il termine in cui è entrata in vigore la norma abrogatrice incostituzionale, ma soltanto fino al momento in cui non sia entrata in vigore la successiva e ulteriore norma idonea ad abrogarla tacitamente.

Più in generale, sembra opportuno intendere il principio di certezza del diritto non come assoluto, bensì in relazione al vizio di illegittimità che affligge la norma abrogatrice.

La Corte costituzionale ha più volte affermato che «la certezza del diritto costituisce senza dubbio un valore fondamentale dell'ordinamento da realizzare nella massima misura possibile»[24]. In altre occasioni la Corte ha definito la certezza del diritto come un principio «di preminente interesse costituzionale»[25].

La Corte ha richiamato questo principio anche nella ormai più volte citata sentenza con cui ha delineato i caratteri generali della reviviscenza nel nostro ordinamento, al fine di escludere che tale fenomeno possa essere ammesso al di fuori dei limitati casi di illegittimità di norma espressamente abrogatrice e di abrogazione da parte del legislatore rappresentativo che assuma, *per relationem*, il contenuto di una legge abrogata: riconoscere uno spazio ancora più ampio alla reviviscenza significherebbe, secondo la Corte, esporsi al rischio che ogni intervento normativo abbia «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»[26].

Dunque, nonostante la giurisprudenza costituzionale non dubiti del ruolo fondamentale e ineliminabile che la certezza deve avere in un ordinamento giuridico, essa stessa ammette – sia pure con qualche cautela – che la reviviscenza quale conseguenza dell'illegittimità di una norma abrogatrice è ammissibile nel nostro ordinamento; si tratta, come specifica la Corte, di un «caso a sé»[27] rispetto a ogni altra ipotesi immaginabile di reviviscenza (ammissibile o meno).

Sempre nella pronuncia n. 13 del 2012, infatti, la Corte riconosce che nei propri precedenti la reviviscenza a seguito di illegittimità sia stata talvolta ritenuta un'ipotesi «di dubbia ammissibilità»; tuttavia, come illustrato nel capitolo quinto, la giurisprudenza costituzionale successiva alla citata sentenza non sembra aver posto più dubbi sull'operatività del fenomeno, quantomeno qualora il vizio della norma abrogatrice sia di natura formale e comporti il venir meno dell'atto normativo o di una parte di esso, includendo necessariamente anche le clausole abrogatrici o sostitutrici eventualmente presenti.

---

[24] Così Corte cost., sent. 6 aprile 1995, n. 111, punto 4 del considerato in diritto.

[25] Così Corte cost., sent. 5 aprile 2012, n. 78; sent. 17 dicembre 2013, n. 308.

[26] Così Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.2 del considerato in diritto; sulla vicenda referendaria che ha portato a tale pronuncia si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 4 del capitolo IV.

[27] Così ancora Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.3 del considerato in diritto.

La ragione per cui non sembra corretto escludere la reviviscenza a seguito di illegittimità sembra fondarsi sul fatto che la certezza del diritto, se intesa come stabilità della disciplina nel tempo e come tendenziale divieto di norme retroattive se non in casi eccezionali, deve necessariamente cedere a fronte dell'accertamento dell'incostituzionalità.

Un sistema di giustizia costituzionale, che tra l'altro preveda l'efficacia retroattiva dell'accertamento dell'illegittimità, non è certo un fattore che può garantire *questo tipo* di certezza: poiché un tale sistema è istituzionalmente previsto al fine di eliminare le norme incostituzionali con effetto *ex tunc*, esso appare porsi in opposizione alle esigenze di permanenza nel tempo delle discipline normative poste dal legislatore e all'aspettativa che le norme sulla base delle quali i cittadini regolano la propria esistenza non siano poi rimesse in discussione "ora per allora".

Una tale declinazione del principio di certezza del diritto sarebbe assolutamente riduttiva in un ordinamento giuridico retto da una Costituzione rigida, in cui esso deve invece essere primariamente inteso quale garanzia dei diritti fondamentali e delle procedure democratiche stabiliti dalla fonte costituzionale.

La certezza del diritto, in relazione alle questioni di validità della norma, non può che tradursi quale certezza del rispetto della Costituzione: nelle parole della stessa Corte, infatti, «rendere costituzionalmente legittima una disciplina non solo non può "offendere" la "certezza del diritto" ma equivale a rendere "certa" ed "effettiva" la Costituzione repubblicana» [28].

Deve infatti essere considerato qual è lo scopo effettivo della giustizia costituzionale, per come tale sistema è stato attuato nell'ordinamento italiano. Il sindacato di costituzionalità è un meccanismo finalizzato non già ad una astratta esigenza di legittimità delle norme vigenti, quanto piuttosto ad una reale ed effettiva tutela in concreto dei diritti fondamentali e delle libertà inviolabili, nonché delle procedure che caratterizzano il nostro ordinamento giuridico come democratico (e, dunque, del corretto funzionamento dei procedimenti di adozione degli atti normativi di rango primario) [29].

---

[28] Così Corte cost., sent. 13 luglio 1987, n. 255.

[29] Il ruolo assunto dalla Corte costituzionale nel nostro ordinamento è modellato «sul valore fondamentale della reintegrazione degli interessi costituzionalmente protetti»: così G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 52. R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985, p. 28, ritiene che l'adozione di un sistema di accesso in via incidentale attribuisca al controllo di costituzionalità una funzione «essenzialmente giurisdizionale-garantistica, a tutela dello specifico diritto o interesse del singolo violato da una legge incostituzionale»; A. D'ATENA, *Costituzionalismo moderno e tutela dei diritti fondamentali*, in A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e stati nazionali*, Milano, 2004, p. 29, ritiene che l'istituzione del sindacato di costituzionalità delle

Se un vizio di legittimità, in ipotesi, riguarda proprio l'effetto abrogativo, di modo che l'unica possibilità per rendere (nuovamente) conforme alla Costituzione una certa disciplina consista nel ripristinare le norme previgenti, non si vede perché questo debba essere impedito adducendo quale ostacolo un principio di certezza del diritto, che appare sordo alle ragioni dell'illegittimità: «v'è certezza del diritto, insomma, fintantoché e dove v'è garanzia dei diritti»[30].

In tale ottica, dunque, la reviviscenza della norma abrogata quale effetto della illegittimità della norma abrogatrice sembra poter essere valutata come una garanzia della completezza della tutela costituzionale: essa evita che il legislatore possa, tramite abrogazione, sottrarre alcuni rami dell'ordinamento dalla concreta possibilità di essere resi conformi alla Costituzione. Del resto, negare la reviviscenza significherebbe "sanzionare" il legislatore soltanto nelle ipotesi in cui ponga una disciplina positiva incostituzionale, escludendo invece un rimedio alla diversa – e forse più grave – ipotesi in cui esso proceda alla completa abrogazione di una disciplina, lasciando un vuoto normativo costituzionalmente intollerabile.

Sono questi i motivi per cui non sembra esserci ragione di contrapporre alla reviviscenza per illegittimità le ragioni della certezza del diritto: tale reviviscenza, infatti, *è* un mezzo a garanzia della certezza, se declinata quale supremazia della Costituzione.

3. *La reviviscenza come espressione della crisi della certezza del diritto*

Diversa è invece la valutazione sul rapporto tra la certezza del diritto e la reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice.

Quando l'interprete si trova di fronte all'annullamento della norma abrogatrice (magari deciso proprio in ragione della stessa abrogazione), egli si trova, come si è appena illustrato, di fronte a una strada sostanzialmente obbligata che porta al ripristino della norma illegittimamente abrogata; sugli interpreti, e in particolar modo sui giudici, ricade il compito di dare piena assicurazione al primato della Costituzione, che in questi ipotesi consiste nel considerare l'abrogazione illegittima *tamquam non fuisset*.

---

leggi abbia comportato la garanzia della tutela giurisdizionale nei confronti della funzione legislativa «con riconoscimento al giudice del potere di restaurare la legalità violata»; S. RUGGERI, *Giudicato costituzionale, processo penale, diritti della persona*, cit., p. 9, nota che «da tempo ormai diffusamente si riconosce che, pur restando la Corte costituzionale essenzialmente giudice delle leggi, il controllo da essa esercitato è indirizzato a una verifica di conformità alla legalità costituzionale orientata alla tutela dei diritti della persona».

[30] A. RUGGERI, *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la Convenzione europea dei diritti umani ... Ovverosia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2, 2011, p. 15.

È invece molto più problematico il caso in cui l'interprete deve valutare gli effetti di una serie di disposizioni abrogatrici connesse fra loro. In ipotesi di questo tipo, infatti, non sussiste un principio superiore, quale quello della supremazia della Costituzione, che può giustificare o dare un diverso significato al principio di certezza del diritto.

Come esposto in precedenza [31], gli unici criteri che si possono richiamare a sostegno della reviviscenza per abrogazione di norma abrogatrice sono quelli della logicità, che certo assiste l'attività dell'interprete in quanto attribuzione di senso ad enunciati linguistici, e quello della volontà oggettiva del soggetto che pone le norme, la quale, per l'appunto, si desume con criteri logici; per la verità gli altri criteri interpretativi previsti dall'ordinamento sembrano forse deporre in senso opposto alla reviviscenza, richiamandosi all'analogia (in relazione a norme vigenti) e ai principi generali dell'ordinamento, ma si è già detto che ad essi si dovrà fare ricorso soltanto qualora non vi sia spazio per la reviviscenza [32].

Nei confronti di queste ipotesi di reviviscenza si possono formulare due obiezioni, strettamente legate tra loro, che riguardano i seguenti aspetti:

a) i problemi di certezza relativi alla stessa vigenza delle norme dell'ordinamento;

b) la problematicità di riconoscere un'effettiva volontà del legislatore di far tornare vigente una norma.

3.1. *La mancanza di una nuova pubblicazione della disposizione ripristinata*

La reviviscenza a seguito di mera abrogazione di una norma abrogatrice avviene senza una dichiarazione soggetta ad un regime legale di pubblicità, il che significa per esempio che le disposizioni legislative ripristinate non sono oggetto né di una nuova promulgazione, né di una nuova pubblicazione: è questo il motivo per cui concepire in modo estensivo la possibilità di reviviscenza sembra porsi in contrasto con l'esigenza della certezza del diritto.

Tale profilo, in realtà, è speculare a quello dell'assenza di una volontà esplicita del legislatore: se infatti la reviviscenza indica convenzionalmente un'operazione dell'interprete a fronte della mancanza di un'espressa intenzione ripristinatoria nella disposizione abrogatrice di altra disposizione abrogatrice, è altresì evidente che la disposizione che torna vigente non può essere oggetto di nuova pubblicazione o comunque di menzione nella legge in cui l'interprete riconosce implicitamente una volontà ripristinatoria.

Anche con riferimento alle limitate ipotesi in cui si può considerare ammessa la reviviscenza, non si può trascurare che tali modalità di produzione (o, meglio,

---

[31] V. il capitolo II.

[32] V. il paragrafo 3.4 del capitolo I.

di ri-produzione) di norme si prestano a forti critiche sotto il profilo della certezza del diritto: sembra infatti di assistere a un legislatore «sciatto e sciagurato», che pone le norme tramite «indovinelli» [33].

La pubblicazione, infatti, assicura una garanzia ai cittadini, garantendo la conoscibilità delle leggi, assicurando in tal modo la certezza dei rapporti giuridici; si tratta, come noto, di una conoscibilità in senso potenziale e non dell'effettiva conoscenza da parte dei consociati e, tuttavia, tale funzione ha un ruolo fondamentale negli ordinamenti democratici [34].

Questo fondamentale passaggio è escluso dalla dinamica della reviviscenza, perché la disposizione della legge che "rivive" fu pubblicata soltanto al tempo della sua prima entrata in vigore, mentre il suo ripristino nell'ordinamento dipende soltanto dalla norma abrogatrice della norma che a sua volta la aveva abrogata. La questione investe, pertanto, non soltanto la chiarezza, ma anche la legittimità di un intervento normativo impostato in modo da evitare che disposizioni che devono essere nuovamente considerate vigenti siano effettivamente pubblicate nelle forme previste dalla Costituzione.

Si può però notare come spesso gli atti normativi oggetto di pubblicazione non siano costituiti da discipline compiute, bensì siano composti da disposizioni che modificano, sopprimono o sostituiscono disposizioni previgenti: in altre parole, è frequente che gli atti normativi, se presi singolarmente, siano incomprensibili e necessitino di essere coordinati con le disposizioni previgenti. Pertanto, nonostante il ripristino di norme abrogate mediante mera abrogazione delle disposizioni abrogatrici costituisca una modalità inutilmente contorta e sconsigliabile di normazione, non sembra che per questo motivo si possa ritenere una modalità in contrasto con le esigenze di certezza e conoscibilità dell'ordinamento.

Come già visto, l'esigenza di garantire una migliore intellegibilità del diritto può spiegare l'attenzione con cui, nei paesi di *common law*, il legislatore ha voluto disciplinare la questione. In tali ordinamenti, infatti, vige il principio di origine giurisprudenziale per cui, con riferimento agli atti legislativi adottati dal Parlamento, la mera ed espressa abrogazione di una norma a sua volta meramente abrogatrice comporta il ritorno in vigore delle disposizioni legislative originariamente abrogate; proprio per contrastare tale evenienza, il legislatore ha spesso adottato norme in base alle quali l'intenzione ripristinatoria non può essere desunta in modo autonomo dall'interprete, ma deve risultare *espressamente* dalla lettera della disposizione abrogatrice, che ovviamente sarà oggetto di pubblicazione nelle forme costituzionalmente previste.

Proprio l'assenza di una presunzione interpretativa in tal senso può spiegare

---

[33] Così G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011, p. 731.

[34] Cfr., per tutti, da ultimo P. BONETTI, *Art. 73*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1421.

come, in ordinamenti di *civil law*, quali quelli italiano e francese, il legislatore si sia invece disinteressato della questione, anche se non mancano paesi di tale tradizione, come la Spagna, che hanno invece disciplinato la reviviscenza per abrogazione di abrogazione [35].

Il dato comune di tutte le norme legislative che, negli ordinamenti stranieri, sono previste sul punto consiste nella negazione della reviviscenza e nell'obbligo di indicare in modo inequivoco ed esplicito la volontà di far tornare in vigore norme legislative abrogate: si tratta di discipline che sembrano dettate al fine di sottrarre all'interprete la possibilità di considerare nuovamente vigente una norma legislativa abrogata in assenza di una chiara volontà espressa dal Parlamento e che, al contempo, sembrano idonee a perseguire la certezza del diritto, sottraendo al dibattito giurisprudenziale la questione della rinnovata vigenza di una norma abrogata in assenza di indici univoci.

In particolare, si può notare come l'esigenza di certezza del diritto e quella speculare del rispetto dell'intenzione del Parlamento si traduca nell'obbligo di esplicitare in un atto normativo la volontà di ripristinare una norma abrogata, la quale sarà perfettamente conoscibile dai cittadini una volta pubblicata. Con ancora maggior rigore, in alcuni Stati federati degli Stati Uniti è previsto l'obbligo che il testo dell'atto da ripristinare sia riportato integralmente nel nuovo atto normativo [36], o anche che sia nuovamente pubblicato [37]. In questo modo è garantita nella sua misura massima l'esigenza di assicurare la piena conoscibilità delle disposizioni vigenti.

3.2. *La problematicità della ricostruzione di una volontà non esplicita del legislatore*

La reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice può muovere da due esigenze. Da un lato, l'interprete deve cercare di attribuire un senso a un atto normativo che, altrimenti, resterebbe senza alcun esito; dall'altro, egli può percepire l'esigenza o l'opportunità che una certa materia non resti sprovvista di una espressa disciplina positiva [38].

Nella prima ipotesi, la ricerca di senso può essere valutata positivamente, se in base a indici oggettivi l'interprete è in grado di ricostruire una effettiva volontà che, pur non espressa a chiare lettere, è comunque desumibile in termini univoci; nella seconda ipotesi, al contrario, l'*horror vacui* può portare a operazioni

[35] Per l'analisi delle discipline straniere sulla reviviscenza a seguito di abrogazione si rinvia al paragrafo 5 del capitolo II.

[36] Cfr., ad es., la Costituzione del New Jersey, sezione VII, art. 5.

[37] Cfr., ad es., la Costituzione dell'Alabama, sezione 45.

[38] Sulla questione delle lacune si rinvia ai paragrafi 3.3 e 3.4 del capitolo I.

di ripristino di norme prive di fondamento sul piano testuale e che si avvicinano in modo critico a un giudizio di conformità costituzionale sul venir meno di una espressa disciplina – giudizio che, nell'ordinamento italiano, spetta soltanto alla Corte costituzionale e che non sembra potersi devolvere totalmente ai giudici ordinari.

L'orientamento prevalente della dottrina, fatto proprio anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 13 del 2012, ritiene ammissibile la reviviscenza nel caso di doppia abrogazione espressa.

Si è già visto come, con tale espressione, si tenda a indicare l'ipotesi di mera e puntuale abrogazione di norma a sua volta meramente abrogatrice, ovvero una successione di disposizioni normative a cui non è possibile dare un senso se non ritendendo che la norma originariamente abrogata torni a essere vigente[39]; riprendendo le considerazioni già svolte, non sembra scorretto equiparare a tale ipotesi quella di mera abrogazione puntuale di una disposizione che ha modificato altra disposizione previgente, nel senso di ripristinare il testo originario della disposizione modificata e, dunque, di ripristinare la norma espressa dalla stessa[40].

L'argomento più forte a sostegno di tale tesi è per l'appunto quello logico: l'interprete ricostruisce la mera abrogazione di una norma abrogatrice quale un intervento normativo che, per avere un senso, implica una volontà ripristinatoria.

Si potrebbe obiettare che se il legislatore avesse voluto ripristinare una norma abrogata lo avrebbe potuto fare chiaramente, adottando una disciplina identica oppure stabilendo espressamente il ritorno in vigore o l'applicabilità di disposizioni o atti previgenti. Come si è illustrato, si tratta di una tecnica normativa che esiste e che è utilizzata soprattutto dal legislatore regionale, ma che non è sconosciuta a quello statale. Sembra così poco sensato, dal punto di vista della tecnica normativa, che pur avendo a disposizione questa possibilità il legislatore la scarti e opti invece per un intervento di indiretta "riesumazione".

Gli stessi uffici che all'interno degli organi costituzionali redigono i testi normativi, come si è visto[41], nelle circolari e nelle guide di cui si sono dotati escludono esplicitamente che il ripristino di norme abrogate possa avvenire *per relationem*; anche se tali documenti non sono vincolanti né per il legislatore, né per l'interprete, è comunque significativo che le istruzioni generali ufficiali concernenti le tecniche di elaborazione dei testi normativi neghino la possibilità di procedere in tal senso.

Se il legislatore orienta la propria attività al fine che il diritto che egli stesso pone sia dotato di effettività, una delle condizioni necessarie è infatti quella di

---

[39] È la tesi tradizionalmente riferita in dottrina a S. PUGLIATTI, *Abrogazione (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1959, p. 153.

[40] Si rinvia alle considerazioni del paragrafo 4.2 del capitolo II e al paragrafo 4 del capitolo IV.

[41] Si rinvia al paragrafo 2 del capitolo II.

assicurarsi che le disposizioni normative che intende approvare siano chiare e conoscibili [42]; ovviamente una modalità di produzione ellittica, che non è nemmeno riconosciuta come valida all'unanimità [43], non si presta efficacemente allo scopo.

L'argomento sconta pertanto una certa ambiguità, perché sembra fondere una concezione a un tempo soggettivistica e oggettivistica della volontà del legislatore: per quanto la volontà ripristinatoria sia ricostruita dalla dottrina in chiave obiettiva, essa sembra rinviare comunque a una intenzionalità effettiva, ancorché implicita, di ripristinare una norma abrogata.

È tuttavia lecito propendere per la reviviscenza nelle ipotesi in cui una disposizione meramente abrogatrice ha per oggetto puntuale una disposizione a sua volta meramente abrogatrice (o che si limitava a novellare un testo normativo previgente) senza al contempo altro disporre: cioè, come già ricordato, nell'ipotesi ormai ammessa anche dalla giurisprudenza costituzionale e in quelle ad essa assimilabili. A prescindere da come si voglia ricostruire la natura della volontà implicita nell'abrogazione della norma abrogatrice, cioè privilegiando l'intento storico degli estensori della disposizione o l'oggettività di una tale tecnica di redazione dei testi normativi, l'unico modo per conferire senso all'ultima abrogazione sembra essere quello di implicare la revoca *pro futuro* dell'abrogazione precedente [44]. In casi di questo tipo, pertanto, si può muovere una critica alla scelta della tecnica legislativa, che sembra inutilmente complicata, ma non al significato dell'intervento normativo, che appare suscettibile della sola interpretazione in chiave di ripristino normativo.

Al di fuori di queste ipotesi, invece, non sembra agevole riconoscere la possibilità di reviviscenza per abrogazione. Se infatti si assiste alla mera abrogazione di una disposizione o di un complesso di disposizioni non meramente abrogatrici o puntualmente modificatrici di disposizioni previgenti, il senso dell'ultimo atto normativo si potrebbe considerare come suscettibile di più interpretazioni: esso potrebbe esaurirsi nella mera abrogazione, come invece potrebbe astratta-

---

[42] Cfr. M. CORSALE, *Certezza del diritto: I. Profili teorici*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, p. 1.

[43] Si ricordano, fra le altre, le posizioni di chiusura, variamente motivate, di G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 358; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 647 ss.; ID., *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1988, p. 4; M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, p. 923; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, cit., 1962, p. 975 *sub* nota 394; A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, I, *Premesse e disposizioni preliminari*, II ed., Torino, 1999, p. 462; S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far "rivivere" le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale "reviviscenza"*, in *ASTRID, Rassegna*, 52, 2007, p. 5.

[44] Si tratta degli argomenti, difficilmente superabili sul piano logico, proposti già da S. PUGLIATTI, *Abrogazione (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1959, p. 153 e fatti propri da Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.3.

mente essere inteso quale volontà di ripristinare l'assetto normativo previgente.

A ben vedere, però, ricorrere alla reviviscenza in ipotesi di questo tipo tradirebbe un atteggiamento indebitamente creativo, in cui si ipotizza che sia sempre legittimo che l'interprete si sostituisca al legislatore, colmando gli eventuali vuoti che questi ha creato – o che l'interprete ritiene tali – con mezzi diversi da quelli tassativamente previsti dalla legge per l'auto-integrazione dell'ordinamento; è noto il rischio che, richiamandosi alla *ratio* della legge come ricostruita dall'interprete, sia «sempre possibile aggiungere qualche premessa implicita al ragionamento giuridico, onde evitare le conclusioni (sgradite agli interpreti) a cui infallibilmente condurrebbero le premesse esplicite che si trovano nei testi di legge»[45]. Mancherebbe infatti un solido fondamento all'operazione di ripristino normativo, che sarebbe fondata più sull'assenza di una disciplina ritenuta necessaria che su una volontà effettivamente ricostruibile del legislatore: ciò sembra adombrare il rischio di un'operazione arbitraria, in contrasto col principio democratico per cui è il Parlamento a dettare le norme di rango legislativo.

3.3. *Reviviscenza e democrazia*

La vicenda della ritenuta reviviscenza delle norme anteriori al testo unico dell'edilizia, che per importanza della materia e delle ricadute pratiche non può certo definirsi residuale, ha forse concretizzato i timori di uno sconfinamento di ruoli da parte dei giudici. In quel caso la posticipazione dell'entrata in vigore del testo unico, disposta quando esso era già in vigore, fu interpretata dalla giurisprudenza come sua sospensione di efficacia; sulla base di tale sospensione di efficacia, con argomenti in verità non irresistibili nella formulazione, si è ritenuta provvisoriamente ripristinata la disciplina previgente[46].

La vicenda merita attenzione perché, in verità, segna una forte discontinuità rispetto agli orientamenti dottrinari in tema di reviviscenza.

La giurisprudenza ritenne infatti sufficiente a determinare la reviviscenza una mera sospensione di efficacia (tra l'altro, essa stessa frutto di un difficile esito interpretativo, ovvero di un tentativo di recupero di senso di una disposizione che non si sarebbe potuta applicare letteralmente); tale sospensione di efficacia riguardava il caso di una normativa complessa ed estesa che aveva sostituito plurime norme previgenti. Non si trattava certo della concretizzazione dell'ipotesi della doppia abrogazione espressa, di cui si è tanto ragionato in dottrina ai fini di teoria generale.

---

[45] Così C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999, p. 651. «Il ricorso all'elemento teleologico ai fini ermeneutici va dunque presentato, anziché come un modo di determinazione del contenuto della norma, come una sostituzione ai contenuti possibili della dichiarazione, degli scopi (meglio: degli effetti) che ogni possibile norma, ricavata dalla dichiarazione, sortirebbe»: così R. SACCO, *Il concetto di interpretazione del diritto*, Torino, 2003, p. 55.

[46] Si rinvia al paragrafo 4.1 del II capitolo.

L'autorità giudiziaria ritenne improponibile il completo vuoto normativo in una materia quale quella dell'edilizia; ebbe anche particolare pregio una lettura fondata sull'effettiva volontà storica del legislatore del tempo, che a tutta evidenza non avrebbe mai voluto creare una lacuna in quel settore.

Tale vicenda e questo ultimo aspetto fanno giungere ad un'ultima riflessione sulla "interferenza" fra tipologie di reviviscenza.

Immaginando un esempio relativamente semplice, si può supporre che ad una legge A (che disciplina un settore del diritto presidiato da una necessità costituzionale di disciplina positiva) succeda una legge B, che disciplina interamente e autonomamente il medesimo settore e, entrando in vigore, determina l'abrogazione espressa di A.

Se successivamente entra in vigore la legge C, formata da un solo articolo che si limita ad abrogare la legge B senza altro disporre, si potrebbero dare due ipotesi.

a) Un giudizio di legittimità sulla legge C, che ha disposto un'abrogazione illegittima di norma costituzionalmente necessaria; l'esito dell'accoglimento della questione di costituzionalità consiste nella reviviscenza della legge B.

b) Gli interpreti, in ragione del vincolo costituzionale che vi sia sempre una disciplina legislativa di quella determinata materia, potrebbero al contrario ricostruire la volontà del legislatore che ha adottato la legge C nel senso di ripristinare la legge A mediante abrogazione della legge B. Non è l'ipotesi, ammessa quasi pacificamente in dottrina, di doppia mera abrogazione, né un caso a esso assimilabile (quale l'abrogazione di disposizione modificativa di altra disposizione). Ma gli esiti della giurisprudenza sul testo unico dell'edilizia, unitamente a quell'indirizzo giurisprudenziale che ammette la reviviscenza proprio al fine di evitare che si creino lacune[47], sembrerebbero per certi versi legittimare una lettura "aperta" dei requisiti attraverso cui ricostruire la presunta volontà ripristinatoria del legislatore, di modo che non sarebbe impossibile argomentare la reviviscenza della legge A, senza necessità di investire della questione la Corte costituzionale.

Tuttavia, sembra in realtà scorretto portare a tali conseguenze l'ipotesi di reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice.

In un'ipotesi quale quella ora descritta, infatti, l'abrogazione della legge B è certamente illegittima e tale vizio non può essere rilevato che dalla Corte costituzionale; mancano inoltre requisiti sufficienti per la ricostruzione obiettiva del-

---

[47] Si tratta, ad es., di Cass. civ., 12 dicembre 1939, n. 3296; Cass., 28 settembre 1968, n. 3019; T.A.R. Toscana, sez. I, 21 giugno 1995, n. 343. In dottrina, una tesi in parte simile è espressa da G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011, p. 732-733; per la prospettiva della reviviscenza quale *extrema ratio* cui ricorrere per evitare lacune cfr. anche P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2010, p. 408. Sul punto si rinvia alle riflessioni esposte nei paragrafi 3.3 e 3.4 del capitolo I e 1.3 del capitolo II.

la volontà del legislatore in senso ripristinatorio, essendo l'abrogazione di una disciplina autonoma (ancorché interamente sostitutiva di una previgente) un caso che si presta senza problemi a trovare nella mera volontà abrogativa un significato pienamente sufficiente, senza necessità di ricostruzioni ulteriori [48].

Significativo è poi il diverso esito che avrebbero le due ipotesi di reviviscenza, perché l'illegittimità determinerebbe la mancata abrogazione della legge B, ovvero dell'ultima disciplina positiva; al contrario, l'altra ricostruzione porterebbe alla reviviscenza della legge A, ovvero della penultima disciplina sulla materia.

Come si vede, l'estensione dell'ambito applicativo della reviviscenza a seguito di abrogazione di norma abrogatrice porta a rischi di sovrapposizioni indebite e a una mancanza di certezza del diritto, tanto che nell'ipotesi ora prospettata si avrebbero due esiti difformi a seconda della via prescelta per la reviviscenza.

Al di fuori delle ipotesi di doppia abrogazione espressa o di mera abrogazione di disposizione meramente modificatrice, quando l'interprete – in particolar modo il giudice – ritiene in via autonoma di potere o di dovere considerare nuovamente applicabile ai rapporti del presente una norma che il legislatore ha abrogato, egli compie un'operazione che potrebbe risultare difficilmente conciliabile con il principio democratico.

Se infatti il legislatore ha ritenuto che una certa disciplina non fosse più opportuna o utile e la ha abrogata, senza che in tale intervento normativo si possano riscontrare gli indici oggettivi che depongono a favore del ripristino delle norme anteriori, la reviviscenza operata dal singolo interprete-giudice vanificherebbe la scelta dello stesso legislatore, che può essere censurata soltanto in sede di giudizio di legittimità e non invece dai giudici ordinari; si tratterebbe dunque di un atto arbitrario, come tale in contrasto con l'essenza stessa della certezza del diritto [49].

Se infatti, come stabilito dall'art. 101 Cost., il giudice è "soggetto" alla legge, egli non può riconoscersi la facoltà di decidere, in mancanza di qualsivoglia indice di volontà del Parlamento, quale legge è in vigore, nemmeno qualora il vuoto normativo fosse contrario alla Costituzione [50]: in uno Stato di diritto, retto dal

---

[48] Cfr. P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 7.

[49] Sull'arbitrio quale negazione della certezza del diritto cfr. F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, 1942, nuova ed. a cura di G. Astuti, Milano, 1968, p. 167 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza*, in *Dig. disc. priv., Sezione civile*, II, Torino, 1988, p. 275.

[50] «Il significato minimale della prima parte *[dell'art. 101 Cost., secondo comma]* è che la democrazia, quindi il potere del popolo (che si esercita nei limiti e nelle forme della Costituzione), è la giustificazione ultima anche della funzione giurisdizionale; e la seconda parte sottolinea che l'indipendenza del giudice nell'esercizio delle sue funzioni non equivale all'arbitrio ma ha senso solo nell'ambito di ciò che la legge prevede»: così N. ZANON, *Su alcuni problemi attuali della riserva di legge in materia penale*, in *Criminalia*, 2012, p. 316.

principio di legalità, le scelte del legislatore contrarie alla Costituzione sono certamente illegittime, ma nell'ordinamento italiano soltanto la Corte costituzionale ha la facoltà esprimere tale giudizio e, nel caso, di annullare un'abrogazione.

4. *La reviviscenza come riflesso di altri istituti giuridici*

Dal punto di vista sistematico, ci si può infine interrogare sulla natura stessa della reviviscenza, chiedendosi se essa possa essere intesa o meno quale un autonomo istituto giuridico.

Si può dubitare che la reviviscenza indichi un fenomeno unitario, dovendosi intendere con tale nome l'indicazione generica del caso in cui una norma già precedentemente abrogata debba essere considerata di nuovo vigente all'esito di un procedimento interpretativo che prende le mosse dal "venir meno"[51] dell'atto che aveva causato l'abrogazione.

Ipotizzare che la reviviscenza possa essere ricostruita come un istituto autonomo significherebbe forse presupporre che l'ordinamento si fondi sulla presunzione che il diritto non arretri rispetto alle materie che sono già oggetto di una disciplina espressa: ritenere che la semplice caducazione di una norma abrogatrice, per qualunque causa, conduca al ripristino delle norme da essa abrogate significherebbe infatti presumere che, una volta disciplinata positivamente una certa materia, questa debba tendenzialmente restare assoggettata a una puntuale regolamentazione. In altri termini, per ottenere il risultato di sottrarre un certo ambito o una certa fattispecie a una specifica disciplina, il legislatore sarebbe tenuto a esplicitare in qualche modo tale intento, non limitandosi ad abrogare la più recente normativa, ma al contempo confermando che quelle eventualmente previgenti devono continuare a considerarsi abrogate.

Non mancano ricostruzioni dottrinarie che sembrano, in qualche modo, inclini a riconoscere una certa resistenza del diritto una volta che esso si espande in un certo ambito.

La tesi di Sorrentino, secondo cui gli effetti abrogativi sono permanenti e continui al pari di quelli normativi, conduce nei fatti a rendere residuale l'ipotesi di un arretramento del diritto[52]: banalmente, secondo tale impostazione ciò

---

[51] Così A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 1.

[52] Come più volte ricordato, si tratta di una tesi minoritaria che si fonda sulla ricostruzione del fenomeno abrogativo in chiave completamente oggettiva e che tralascia l'aspetto della volontà del legislatore: cfr. F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 3 ss.; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova, 1997, p. 374; P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2010, p. 389 ss. Parzialmente vi aderisce anche A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A.

potrebbe verificarsi soltanto nei casi in cui si assista alla mera abrogazione di una disciplina "primigenia", che non abbia cioè abrogato a sua volta norme previgenti.

Una tale prospettiva appare ancor più rafforzata in quell'orientamento incline a riconoscere all'interprete il ruolo di colmare le lacune che, per un qualche motivo, possano essere state provocate dal legislatore [53].

Una ricostruzione di questo tenore non sembra in realtà corretta. L'ordinamento, infatti, prevede espressamente l'ipotesi in cui l'interprete non riscontri la presenza di una disciplina puntuale, legittimandolo di norma a ricorrere all'analogia e ai principi generali (art. 12 Preleggi), o in ambito penale a ritenere lecito tutto ciò che non sia espressamente vietato (art. 25 Cost. e art. 1 cod. pen.).

È vero che è infrequente che il legislatore decida di porre nel giuridicamente indifferente un ambito che è stato oggetto di puntuale disciplina, poiché di consueto gli interventi normativi su una materia già regolamentata si limitano a modificarla, a integrarla o a sostituirla; ma non sembra che da questa circostanza di fatto si possa trarre la presunzione che, giuridicamente, l'interprete sia tenuto a cercare in ogni caso di recuperare una disciplina puntuale, anche attingendo a quelle del passato nel caso in cui non ve ne fosse una di formalmente vigente.

Posto dunque che, nell'ordinamento italiano, non sembra sussistere un principio in base al quale si debba presumere la tendenza del diritto a non ritrarsi, non sembra nemmeno possibile ricostruire la reviviscenza come un istituto giuridicamente unitario: non soltanto, infatti, esso ricomprenderebbe ipotesi eterogenee, ma altresì non sarebbe espressione di una esigenza unitaria propria dell'ordinamento.

In tal modo, è possibile però interrogarsi circa la configurabilità della reviviscenza come istituto giuridico nelle sue declinazioni; anche a tale proposito, sembra preferibile la risposta negativa.

La *reviviscenza per abrogazione di norma abrogatrice*, infatti, si atteggia quale modalità eccezionale di produzione normativa sottoposta, secondo l'indirizzo a cui qui si preferisce aderire, a criteri stringenti che permettano di ricostruire con certezza una volontà ripristinatoria. È questo del resto l'orientamento prevalente, accolto anche dalla Corte costituzionale [54].

Le ragioni appena sopra richiamate di garanzia della certezza e della conoscibilità del diritto, nonché di corretta ripartizione delle funzioni fra magistratura e Corte costituzionale, inducono a ritenere che di regola si debba presumere la non reviviscenza, salvo che l'interprete riscontri indici oggettivi sulla base dei quali emerga una precisa volontà in tal senso del legislatore. Più che a un istituto

---

PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., p. 44. Sul punto si rinvia a paragrafi 1.4 e 1.4.1 del capitolo II.

[53] Cfr. la dottrina e la giurisprudenza citate nella precedente nota n. 47.

[54] V. il capitolo II.

degno di autonoma configurazione, tale forma di reviviscenza sembra atteggiarsi quale modalità interpretativa finalizzata a rispettare una volontà implicita eppure indiscutibile di riportare in vigore norme abrogate[55].

La necessità di riscontrare indici certi della volontà del legislatore depone a favore della ricostruzione di tale ipotesi da un lato quale modalità atipica di produzione normativa, dall'altro lato quale criterio interpretativo finalizzato non tanto a colmare lacune, bensì a conferire senso a un intervento normativo che altrimenti ne resterebbe privo.

La *reviviscenza per invalidità della norma abrogatrice*, parimenti, sembra meglio ricostruita quale corollario dell'invalidità piuttosto che come istituto autonomo. Si tratta, infatti, dell'annullamento della norma abrogatrice, a seguito del quale gli interpreti sono chiamati a valutare *ex post* l'ordinamento come se tale ultima norma non fosse mai venuta in essere. L'istituto giuridico che rileva, dunque, è quello dell'invalidità, mentre la reviviscenza permane nel novero dei singoli effetti che determinate ipotesi di invalidità possono provocare. Difatti non ogni dichiarazione di illegittimità di norme (anche) abrogatrici conduce alla reviviscenza, a prescindere o meno che esse creino lacune nell'ordinamento: soltanto i casi in cui una disciplina sia colpita *nella parte in cui dispone l'abrogazione* conducono al ripristino *ex nunc* della norma illegittimamente abrogata.

Entrambe le principali ipotesi di reviviscenza, pertanto, si configurano quali vicende determinate da peculiari applicazioni di altri istituti – l'abrogazione da un lato, l'invalidità dall'altro –, di cui infatti seguono il regime degli effetti. La reviviscenza, in conclusione, sembra atteggiarsi quale esito interpretativo fondato su precisi indici e non quale obbligo giuridico di ripristinare norme abrogate se una certa materia resta priva di disciplina positiva: non si tratta dunque di scelte puramente discrezionali dell'interprete, ma di esiti ricostruttivi condotti nel rispetto di regole sufficientemente precise elaborate dalla dottrina e oggi prescritte dalla giurisprudenza prevalente.

---

[55] Per la reviviscenza a seguito di abrogazione di abrogazione come questione di interpretazione cfr. A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit., p. 43; M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *R. Università degli Studi di Perugia. Annali della facoltà di Giurisprudenza*, Padova, 1942, p. 29; F. SORRENTINO F., *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 18; A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998, p. 1; P. DEUMIER, *Abrogation sur abrogation ne vaut*, in *Revue trimestrielle de droit civil*, 2010, p. 55 ss.

BIBLIOGRAFIA

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014.

AINIS M., *L'entrata in vigore della legge*, Padova, 1986.

AINIS M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, n.e., Roma-Bari, 2010.

ALBANESI E., *Lo Statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello statuto del Molise*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.

ALBANESI E., *Il Consiglio regionale del Molise e lo statuto che «non s'ha da fare»*, in *www.dirittiregionali.*org, 4 giugno 2012.

ALBANESI E., *Nuovi dubbi sullo statuto molisano approvato, questa volta in conformità all'art. 123 Cost., dopo l'annullamento delle elezioni*, in *www.dirittiregionali.org*, 20 giugno 2013.

ALBINO L., *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., 2001, p. 923 ss.

ALVAZZI DEL FRATE P., *Giurisprudenza e* référé législatif *in Francia nel periodo rivoluzionario e napoleonico*, Torino, 2005.

AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, *Diritto pubblico generale*, V ed., Bologna, 1997, p. 23 ss.

AMOROSO G., PARODI G., *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015.

ANCORA T., *La Corte costituzionale e il potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3825 ss.

ANDRONIO A., *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. 1997*, Torino, 1997, p. 109 ss.

ANGIOLINI V., *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995.

ANZON A., *Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della normazione in dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1660 ss.

ANZON A. (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Torino, 2001.

ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2782 ss.

ANZON A., *La "reviviscenza" non è sufficiente a garantire l'ammissibilità dei quesiti referendari sulla legge Calderoli*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 35 s.

ANZON DEMMIG A., *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 67 ss.

ANZON DEMMIG A., *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Rivista AIC*, settembre 2015.

ARABIA A.G., DESIDERI C., *Gli orientamenti e le novità della normativa regionale sulle attività produttive*, in *Regioni e attività produttive*, vol. 4, Milano, 2006, p. 29 ss.

ARABIA A.G., *A proposito di leggi regionali inutili*, in *ISSIRFA*, aprile 2013.

ARMANNO M., *La "chiarezza" dei quesiti referendari in materia elettorale. Brevi riflessioni a proposito di un limite di ammissibilità d'incerta definizione*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 37 ss.

ASTONE F., *Reviviscenza e quiescenza nel diritto civile*, Roma, 2008.

AZZARITI G., *Gli effetti delle pronunce sulla costituzionalità delle leggi*, in *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, Bologna, 1951, vol. IV, p. 51 ss.

BAILLEUL D., *L'abrogation de l'abrogation d'un texte ne remet pas automatiquement celuici en vigueur*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 1, 2010.

BAILO F., *L'analisi tecnico normativa nella direttiva del 2008: innovazioni e prassi applicative*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, p. 40 ss.

BALBONI E., *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 ottobre 2003.

BALDUZZI R., COSTANZO P. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1965.

BARBERA A., *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 41 ss.

BARCELLONA G., *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016

BARILE P., *Un impatto tra il diritto comunitario e la Costituzione italiana*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 641 ss.

BARILE P., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 327 ss.

BARTOLE S., *Strategie giudiziali per la delimitazione nel tempo degli effetti delle sentenze costituzionali di accoglimento*, in *Diritto e società*, 1989, p. 203 ss.

BARTOLE S., *Corte costituzionale e comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, p. 1 ss.

BARTOLE S., *Intervento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 49 s.

BASCHERINI G., *Il referendum sull'immigrazione: l'intervento di soggetti terzi, la natura composita dell'oggetto referendario, il limite degli obblighi internazionali*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 233 ss.

BASILE R., *Note sulla reviviscenza delle leggi elettorali abrogate: un altro tassello dello statuto peculiare delle leggi elettorali?*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a

cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 51 ss.

BATTINI S., *L'abrogazione nei rapporti fra leggi statali e regionali*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2014, p. 939 ss.

BELTRAME S., *Il destino delle norme sui «rifiuti» e sul «falso in bilancio» censurate per violazione del diritto comunitario*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Ai confini del* "favor rei". *Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, p. 88 ss.

BERGEAL C., *Rédiger un texte normatif*, Berger-Levrault, 2004.

BERNARDINI A., *Rifusione delle spese processuali, diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, in *Giur. it.*, I, 1994, p. 218 ss.

BERNARDINI M., *Art. 12. Interpretazione della legge*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di Paolo Cendon, *Art. 1-142*, Milano, 2009, p. 221 ss.

BESSI D., *La titolarità del potere regolamentare regionale: la scelta spetta agli Statuti*, in *Consulta OnLine*.

BETTI E., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, II ed., Milano, 1971.

BIANCO G., *Nota a C. Cost. 9 luglio 1993, n. 310*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2546 s.

BILANCIA F., *Il decreto-legge come strumento di attuazione dell'indirizzo politico dell'Unione europea nell'emergenza finanziaria*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, p. 291 ss.

BIN R., *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994, p. 173 ss.

BIN R., *All'ombra della "La Pergola". L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1140 ss.

BIN R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1445 ss.

BIN R., *Un ostacolo che la Corte non può aggirare*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Ai confini del* "favor rei". *Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, p. 109 ss.

BIN R., *Certo non la reviviscenza, però una strada per salvare il referendum ci sarebbe stata (e ci potrebbe essere)*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 173 ss.

BIN R., *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 2008, p. 398 ss.

BIN R., *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, p. 27 ss.

BIN R., *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, I, Napoli, 2011, p. 363 ss.

BIN R., PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012.

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, XIV ed., Torino, 2013.

BIONDI F., LEONE S., *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, 14 marzo 2012.

BIONDI F., *Riflessioni sull'uso del decreto-legge come "disegno di legge rinforzato" (A partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013, in tema di riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici)*, in R. Calvano (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, Napoli, 2015, p. 73 ss.

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, XIV ed., Napoli, 1986.
BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960.
BOBBIO N., *Saggi sulla scienza giuridica*, Torino, 2011.
BONETTI P., *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Rimini, 1993.
BONETTI P., *Art. 73*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1402 ss.
BONETTI P., *Diritti fondamentali degli stranieri in Italia*, in G. Battistella (a cura di), *Migrazioni. Dizionario socio-pastorale*, Cinisello Balsamo, 2010, p. 403 ss.
BORZÌ A., *Il rapporto tra ordinamento interno e comunitario nella vicenda rifiuti: nota a Cass. penale, sez. III, ord. n. 1414/2006*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, p. 719 ss.
BRANCA M., *Norme penali di favore: dall'irrilevanza al rifiuto della sentenza-legge*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 913 ss.
BRUNELLI G., *Sui limiti del* favor rei *l'ultima parola è della Corte costituzionale*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Ai confini del* "favor rei"*. Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, p. 125 ss.
BRUNELLI G., Intentio *oggettiva e reviviscenza: a proposito del quesito referendario n. 2*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 57 s.

CAIANIELLO V., *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, IV, 1984, p. 273 ss.
CALVANO R., *Una nuova (ed ottima) decisione in tema di mandato d'arresto europeo ed un vecchia obiezione*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010.
CALVO SÁNCHEZ L., *Límites al ejercicio profesional en la dirección y ejecución de las obras de edificación*, in *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, Cantabria, 1993, p. 179 ss.
CAMERLENGO Q., *I regolamenti regionali*, in Q. Camerlengo, L. Violini (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, p. 149 ss.
CANNADA BARTOLI E., *Abrogazione (abrogazione dell'atto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, p. 157 ss.
CANZIAN N., *Quando è incostituzionale la pena. Illegittimità di norme penali sostanziali non incriminatrici e tutela della libertà personale*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 1121 ss.
CAPOTOSTI P., *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1476 ss.
CAPOTOSTI P., *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità conseguenziale*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1403 ss.
CARAVITA B., *La modifica della efficacia temporale delle sentenze della Corte costituzionale: limiti pratici e teorici*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 243 ss.
CARBONE S.M., SORRENTINO F., *Corte di giustizia o corte federale delle Comunità europee?*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 654 ss.
CARDONE A.*, I riferimenti impliciti alla dottrina nelle decisioni della Corte italiana*, in P. Passaglia (a cura di), *I rapporti tra la giurisdizione costituzionale e la dottrina. Les rapports entre la juridiction constitutionelle et la doctrine*, Napoli, 2015, p. 313 ss.

CARDONE A., *Il d.l. n. 174 del 2010 e l'uso della decretazione d'urgenza per la riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa negli enti locali: quando i problemi interpretativi di una novella testimoniano l'inadeguatezza dello strumento utilizzato per realizzarla*, in R. Calvano (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, Napoli, 2015, p. 27 ss.

CARETTI P., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo governativo delle deliberazioni legislative delle regioni*, in *Le Regioni*, 1983, p. 333 ss.

CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le regioni*, 2001, p. 1223 ss.

CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2011.

CARLASSARE L., *Commento all'articolo unico della legge di conversione 26 febbraio 1977, n. 39*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1978, p. 413 ss.

CARLASSARE L., *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, XVIII Roma, 1990.

CARLASSARE L., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, t. II, 2008, p. 536 ss.

CARNELUTTI F., *Teoria generale del diritto*, II ed., Roma, 1946.

CARNEVALE P., *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità in nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992.

CARNEVALE P., *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e "blocco" delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale,* in *Giur. It.*, IV, 1993, p. 265 ss.

CARNEVALE P., *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. Modugno (a cura di), *Le trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 1999, p. 3 ss.

CARNEVALE P., *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in G. Cocco (a cura di), *L'economia e la legge*, Milano, 2006, p. 103 ss.

CARNEVALE P., *Le cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia leggi"*, Napoli, 2011.

CARNEVALE P., *Dialogando con Franco Modugno sul fondamento dell'abrogazione e... dintorni*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 581 ss.

CARNEVALE P., *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 3 ss.

CARNEVALE P., *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio «no» che dà da pensare*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 397 ss.

CAROTENUTO A., *La reviviscenza di norme giuridiche: l'abrogazione e la pronuncia di incostituzionalità della norma abrogatrice*, in *L'amm. it.*, 10, 1987, p. 1491 ss.

CARTABIA M., *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. Parl.*, 1997, p. 45 ss.

CASU G., *Il rinvio dell'entrata in vigore del Testo unico sull'edilizia*, in *Notariato*, 2002, fasc. 3, p. 333 ss.
CATALANO N., *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi della Comunità europea*, in *Foro it.*, 1964, p. 465 ss.
CATERINI M., *Reviviscenza normativa e legalità penale. Il caso del testo unico dell'edilizia*, in *Critica del Diritto*, 2003, p. 185 ss.
CAVINO M., *L'intenzione del legislatore attuale come fondamento del diritto vivente*, in Id. (a cura di), *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, I, Milano, 2009, p. 13 ss.
CECCHETTI M., *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I, Milano, 2010, p. 95 ss.
CELOTTO A., *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4481 ss.
CELOTTO A., *Dalla "non applicazione" alla "disapplicazione" del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giur. it.*, 1995, p. 341 ss.
CELOTTO A., *La sanatoria degli effetti di un decreto-legge non convertito comporta la «reviviscenza» delle norme decadute?*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2253 ss.
CELOTTO A., *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998.
CELOTTO A., *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1998.
CELOTTO A., *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, p. 1473 ss.
CELOTTO A., *Le sentenze della Corte costituzionale sono fonti del diritto?*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 27 s.
CELOTTO A., *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, p. 52 ss.
CELOTTO A., *Intervento*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, 2007, p.73 ss.
CELOTTO A., *La "legge di Kirschmann" non si applica al codice degli appalti (in margine alla sent. 401 del 2007 della Corte costituzionale)*, in *www.giurcost.org*, 2007.
CELOTTO A., Venisti tandem! *La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 382 ss.
CELOTTO A., *Postilla in tema di abrogazione "eliminativa"*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 5099.
CELOTTO A., *Sull'ammissibilità del referendum elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 novembre 2011.
CELOTTO A., *Fonti del diritto e antinomie*, II ed., Torino, 2014.
CELOTTO A., *Uso e abuso della conversione in legge*, in *www.federalismi.it*, 11 luglio 2014.
CERRI A., *Il profilo fra argomento e termine della questione di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 324 ss.
CERRI A., *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, III ed., Torino, 2011.
CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012.
CERVATI A.A., *Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle Corti costituzionali austriaca, tedesca ed italiana*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 287 ss.

CHAUVAUX D., *L'abrogation d'un texte qui en avait abrogé un autre fait-elle revivre le texte initial? (à propos de l'avis du CE, 10 janvier 2008)*, in *Revue du droit public*, 5, 2009, p. 1299 ss.

CHIEPPA R., *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 493 ss.

CHIEPPA R., Giovagnoli R., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011.

CHIOLA C., *I nodi del referendum "parziale"*, in *Scritti su Le fonti normative e altri temi di vario diritto, in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 152 ss.

CHIOLA C., *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 335 ss.

CICCONETTI S.M., *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007.

CICCONETTI S.M., *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223/2012 della Corte costituzionale*, in *Giur it.*, 2013, p. 773 ss.

CIOLLI I., *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 maggio 2015.

COCCO G., *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 641 ss.

COCOZZA V., *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 495 ss.

CODUTI D., *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista Aic*, 4 luglio 2012.

COLASANTE P., *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2010, p. 389 ss.

CONDORELLI L., *Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due corti a confronto*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 669 ss.

CONTALDI G., *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, p. 2124 ss.

CORSALE M., *La certezza del diritto*, Milano, 1970.

CORSALE M., *Certezza del diritto: I. Profili teorici*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988.

CORVAJA F., *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2011, p. 287 ss.

COSTANZO A., *Interpretazione e logica giudiziaria*, in B. Montanari (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto. Idee strutture mutamenti*, Torino, 2012, p. 117 ss.

CRISAFULLI V., *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 195 ss.

CRISAFULLI V., *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495 ss.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol II, 1, VI ed., Padova, 1984.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, VI ed. a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993.

CROSA F., *Diritto costituzionale*, IV ed., Torino, 1955.

CUOCOLO F., *Il difficile rapporto fra leggi statali e leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 2667 ss.

CUOCOLO L., *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009.

CUPELLI C., *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 510.

DAL CANTO F., *La Corte e* lo ius superveniens*: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 4121.
D'ALESSANDRO G., *Brevi note su reviviscenza e ammissibilità dei referendum elettorali*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 75 ss.
D'ALOIA A., CAPPUCCIO L., *Art. 15. Abrogazione delle leggi*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di Paolo Cendon, *Art. 1-142*, Milano, 2009, p. 247 ss.
D'AMICO M., *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993.
D'ATENA A., *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2027 ss.
D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss.
D'ATENA A., *Costituzionalismo moderno e tutela dei diritti fondamentali*, in A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e stati nazionali*, Milano, 2004, p. 19 ss.
D'ATENA A., *Vezio Crisafulli giudice e la giurisprudenza sulla giustizia costituzionale*, in *Diritto e società*, 2011, 2-3, p. 193 ss.
D'ATENA A., *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 117 ss.
DEGLI INNOCENTI L., COLUCCI D., *L'entrata in vigore del testo unico dell'edilizia*, in *Cass. pen.,* 2003, p. 2508 ss.
DEGLI INNOCENTI L., COLUCCI D., *Ancora giurisprudenza in materia di entrata in vigore del testo unico dell'edilizia*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 3231 ss.
D'ELIA G., RENTERÍA DÍAZ A., *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, Roma, 2008.
DELITALA G., *Effetti penali della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1955, p. 181 ss.
DE LUNGO D., *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, in *www.giustamm.it*, 2015.
DE NICTOLIS R., *I principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 401/2007*, in *www.federalismi.it*, 5 dicembre 2007.
DENNINGER E., *Stato di prevenzione e diritti dell'uomo*, in Id., *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, 1998, p. 89 ss.
DE SANTIS G., *La nozione di rifiuto nel diritto penale e il controllo di legittimità costituzionale delle norme nazionali «di favore» in contrasto con quelle comunitarie non autoapplicative*, in *Giur. it.*, 2008, p. 1042 ss.
DE VALLES A., *Inefficienza delle Corti costituzionali*, in *Riv. amm.*, 1953, p. 605 ss.
DEUMIER P., *Abrogation sur abrogation ne vaut*, in *Revue trimestrielle de droit civil*, 2010, p. 55 ss.
DIACO D., *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra Legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in *Consulta online*, I, 2016, p. 194 ss.
DI CIOLO V., *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970.
DI CIOLO V., *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002.

DI COSIMO G., *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in *Le Regioni*, 2007, p. 168 ss.
DI COSIMO G., *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiorn. III, Torino, 2008, p. 475 ss.
DICKMANN R., *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 485 ss.
DICKMAN R., *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *www.federalismi.it*, 6 novembre 2003
DICKMANN R., *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, in *www.federali smi.it*, 22 gennaio 2004
DIEZ-PICAZO L.M., *La derogación de las leyes*, Madrid, 1990.
DI NIRO G.M., *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della regione Molise (2011 – 2013)*, *www.federalismi.it*, 6 febbraio 2013.
DI NIRO G.M., *Il nuovo statuto della Regione Molise: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, settembre 2014.
DISTASO N., *Disposizioni sulla legge in generale*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di B. Liguori, N. Distaso, F. Santosuosso, libro I, tomo I, Torino, 1966.
DOGLIANI M., *Irrilevanza "necessaria" della* quaestio *relativa a norme penali di favore*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 585 ss.
DOGLIANI M., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il Libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012.
DOLSO G.P., *La Corte costituzionale ripristina la competenza del magistrato di sorveglianza in materia di conversione della pena pecuniaria in detentiva: note su testi unici e reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale*, in *www.diritto.it*, 25 settembre 2003.
DONATI D., *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910.
DONATI D., *Abrogazione della legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e S. Romano, 1914, ora in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966.

ELIA L., *Recensione a M. Cappelletti, Il controllo di costituzionalità sulle leggi nel diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 1969, p. 112 ss.
ELIA L., *La Corte ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 497 ss.
ELIA L., *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale: ottobre 1981-luglio 1985*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, p. 229 ss.
ESPOSITO C., *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici di leggi*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 496 ss.
ESPOSITO C., *La validità delle leggi*, 1934, rist. Milano, 1964.
ESPOSITO C., *Legge*, in *Nuovo Dig. it.*, VII, Torino, 1938, p. 719 ss.
ESPOSITO C., *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 263 ss.
ESPOSITO C., *Osservazione a sentenza del 10.4.1962, n. 32*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 252 ss.

FAGA S., *Popolo e Parlamento, referendum e legge: a chi l'ultima parola sul nucleare?*, in *Giur. it.*, 2012, p. 40 ss.
FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1247 ss.

FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Roma-Bari, 1989.
FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I, Roma-Bari, 2007.
FIGORILLI F., *Gli altri giudici delle controversie con l'amministrazione*, in F.G. Scoca (a cura di) *Giustizia amministrativa*, VI ed., Torino, 2014, p. 53 ss.
FIORELLA A., *La legge penale e la sua applicazione. Le strutture del diritto pen*ale, I, Torino, 2016
FLORIDIA G.G., *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G. F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 49 ss.
FRANCO A., *Considerazioni sulla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente abrogatrici*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 3436 ss.
FRANCO A., *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988.
FOIS S., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 27 ss.

GABRIELE F., CELOTTO A., *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Bari, 2001.
GALLO M., *La "disapplicazione" per invalidità costituzionale della legge penale incriminatrice*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Milano, 1960, p. 913 ss.
GAMBARDELLA M., Lex mitior *e giustizia penale*, Torino, 2013.
GAMBARDELLA M., *Legge penale nel tempo*, in *Annali Enc. dir.*, VII, 2014, p. 648 ss.
GARBAGNATI E., *Efficacia nel tempo della decisione di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 201 ss.
GEMMA G., *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1222 ss.
GEMMA G., *Diritti costituzionali e diritto penale: un rapporto da ridefinire*, in *Diritto e società*, 1986, p. 459 ss.
GENINATTI SATÈ L., *Incertezze conseguenti ad alcune forme di abrogazione espressa*, in M. Dogliani (a cura di), *Il Libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012, p. 53 ss.
GENINATTI SATÈ L., *Sui fondamenti del sistema delle fonti che impediscono la reviviscenza di norme abrogate*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 89 ss.
GENINATTI SATÈ L., *L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 99 ss.
GENNUSA M.E., *Un'eccezione alla necessaria applicazione del diritto comunitario?*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 379 ss.
GENTILINI A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2805 ss.
GHIRIBELLI A., *Presidente del Consiglio dei Ministri Direttiva 10 settembre 2008. Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa*, in *Codice di drafting*, a cura di P. Costanzo, in *www.tecnichenormative.it*, 2008.
GHIRIBELLI A., *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, 2011.

GIACOBBE G., *Reviviscenza e quiescenza*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, p. 189 ss.
GIANFRANCESCO E., *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consulta Online*, 1, 2016, p. 35 ss.
GIANFORMAGGIO L., *Certezza del diritto*, in *Dig. disc. priv., Sezione civile*, II, Torino, 1988, p. 275 ss.
GIANNINI M.S., *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *R. Università degli Studi di Perugia. Annali della facoltà di Giurisprudenza*, Padova, 1942.
GIANTURCO E., *Sistema del diritto civile italiano*, Napoli, 1909.
GIGLIOTTI A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009.
GIGLIOTTI A., *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *Nomos*, 1/2012.
GIORGIANNI M., *Obbligazione (diritto privato)*, in *Noviss. Dig. It.*, XI, Torino, 1965, p. 583 ss.
GIORGIS A., *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, in *Giur. it.*, 11, 1992, p. 1837 ss.
GIORGIS A., *Intervento*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, 2007, p. 109 ss.
GIULIANI A., *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, I, *Premesse e disposizioni preliminari*, II ed., Torino, 1999.
GOMETZ G., *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, 2005.
GRANDI C., *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010.
GRAVANO P., TIVELLI L., *La qualità della legislazione in Italia. Stato dell'arte e prospettive*, in *Iter legis*, 2009, p. 143 ss.
GROSSI P., *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003.
GROSSI P., *Mitologie giuridiche della modernità*, III ed., Milano, 2007.
GROSSO E., *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, *Giur. cost.*, 2015, p. 79 ss.
GUARINO G., *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 356 ss.
GUASTINI R., *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1090 ss.
GUASTINI R., *In tema di abrogazione*, in C. Luzzati (a cura di), *L'abrogazione delle leggi. Un dibattito analitico*, Milano, 1987, p. 3 ss.
GUASTINI R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998
GUASTINI R., intervento in *Forum. La tecnica della legislazione*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 238 ss.
GUASTINI R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2004.
GUASTINI R., *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2010.
GUASTINI R., *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 111 ss.
GUAZZAROTTI A., *Competizione tra giudici nazionali e intervento della Corte di giustizia*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 2788 ss.

GUGLIELMI L., *Dichiarazione di illegittimità e reviviscenza di leggi abrogate*, in *Ann. ist. dir. pubbl. fac. econ. Univ. Roma 1969-1970*, 1971, p. 375 ss.
GUZZETTA G., *Decreto-legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, III, Milano, 2006, p. 1743 ss.

ITZCOVICH I., *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006.

KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, 1934, tr. it. Torino, 1984.
KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, 1960, tr. it. di M. G. Losano, Torino, 1966.
KELSEN H., *La garantie jurisdictionelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, in *Rev. dr. publ.*, 1928, trad. it. *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (La giustizia costituzionale)* in Id., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, 1981, p. 143 ss.

LABBEE X., *Introduction générale au droit. Pour une approche éthique*, Presses Univ. Septentrion, 2010.
LAMARQUE E., *Il seguito giudiziario alle decisioni della Corte costituzionale*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, Torino, 2002, p. 200 ss.
LAMARQUE E., *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2012.
LAMARQUE E., *Le relazioni tra l'ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale nella tutela dei diritti*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 727 ss.
LA PORTA S., *Il "ripristino" della normativa abrogata con referendum brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC*, 2011.
LA ROCCA E.N., *Adeguamento della pena per sopravvenuta illegittimità costituzionale dell'aggravante: poteri «inediti» al giudice dell'esecuzione*, in *Arch. pen.*, II, 2012, p. 1 ss.
LAVAGNA C., *L'abrogazione tacita delle leggi e le recenti norme sulla formazione delle liste elettorali*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione*, Sezioni civili, 1946, II sem., p. 507 ss.
LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985.
LEONCINI I., *I reati contro la vita*, in A. Fiorella (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, II ed., Torino, 2016, p. 3 ss.
LEVI G., *L'interpretazione della legge: i principi generali dell'ordinamento giuridico*, Milano, 2006.
LIPARI N., *Le fonti del diritto*, Milano, 2008.
LIUZZI B., *Le ordinanze d'urgenza contemplate dall'art.3 della legge 31 gennaio 1926 n. 100*, Città di Castello, 1928.
LOLLO A., *La giurisprudenza costituzionale sul sindacato delle "norme penali più favorevoli" ad una svolta. La Corte adotta un paradigma "sostanziale" ed estende (giustamente) il sindacato di costituzionalità ai casi di violazione della legge di delega*, in *Osservatorio AIC*, giugno 2014.
LOPEZ DE OÑATE F., *La certezza del diritto*, 1942, nuova ed. a cura di G. Astuti, Milano, 1968.
LUCIANI M., *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi*

spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 105 ss.

LUCIANI M., *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, *Giur. cost.*, 2003, p. 2984 ss.

LUCIANI M., *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, *La formazione delle leggi*, tomo 1, 2, Bologna-Roma, 2005.

LUCIANI M., *Intervento*, in *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Seminario di ASTRID dell'11 giugno 2007, in *www.astrid-online.it*.

LUPO N., *Un nuovo tipo di atto-fonte: i testi unici "misti"*, in *Quad. cost.*, 3, 2001, p. 618 ss.

LUZZATI C., *Abrogazione e indeterminatezza dell'ordinamento giuridico*, in Id. (a cura di), *L'abrogazione delle leggi. Un dibattito analitico*, Milano, 1987, p. 65 ss.

LUZZATI C., *La vaghezza delle norme*, Milano, 1990.

LUZZATI C., *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999.

MADAU L., *L'incidenza del nuovo articolo 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 3 dicembre 2015.

MAGNON X., *La modulation des effets dans le temps des décisions du Juge Constitutionnel*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, Aix-Marseille, 2011, p. 557 ss.

MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, IV ed., Torino, 2013.

MANES V., *Prometeo alla Consulta: una lettura dei limiti costituzionali all'equiparazione tra «diritto giurisprudenziale» e «legge»*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 3474 ss.

MARANDO G., *Il labirinto normativo della sicurezza del lavoro nel rapporto fra Stato, Unione europea ed ora anche Regioni dopo l'avvio del c.d. "federalismo"*, in *Resp. civ. e prev.*, 2004, p. 914 ss.

MARCENÒ V., *Sulla "reviviscenza" di disposizioni precedentemente abrogate: come un utilizzo ambiguo di concetti possa perpetuare una situazione di generale confusione*, in A. Morrone (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*, Bologna, 2012, p. 131 ss.

MARCENÒ V., *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013.

MARI A., *Mutamento sopravvenuto di giurisprudenza e giudicato: la Consulta dichiara infondata la questione di legittimità dell'art. 673 c.p.p.*, in Cass. pen., 2013, p. 945 ss.

MARINUCCI G., *Il controllo di legittimità costituzionale delle norme penali: diminuiscono (ma non abbastanza) le "zone franche"*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 460 ss.

MARINUCCI G., DOLCINI E., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IV ed., Milano, 2015.

MAROLDA G., *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza possibile? Commento a margine della sentenza 5/2015 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 settembre 2015.

MARTINES T., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario*

di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988, Milano, 1989, p. 235 ss.

MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, V ed., Milano, 2000.

MASARACCHIA A., *Un caso di reviviscenza «cedevole» costituzionalmente necessaria*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 3236 ss.

MASTROIANNI R., *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 585 ss.

MAZZA O., *Il principio di legalità nel nuovo sistema penale liquido*, in *Giur cost.*, 2012, p. 3464 ss.

MAZZIOTTI DI CELSO M., *A proposito di due leggi in frode alla Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 453 ss.

MECCARELLI M., SOTIS C., PALCHETTI P., *Il lato oscuro dei diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid, 2014.

MELONI G., *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, Roma, 1991

MEZZANOTTE M., *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rass. parl.*, 3, 2006, p. 685 ss.

MEZZANOTTE M., *La reviviscenza e i limiti finalistici del referendum abrogativo*, in *www.giurcost.org*, 2015.

MEZZETTI L., *Il falso in bilancio fra Corte di giustizia e Corte costituzionale italiana (passando attraverso i principi supremi dell'ordinamento costituzionale …)*, in *www.giur cost.com*, 2004.

MODUGNO F., *Riflessioni interlocutorie sulla autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1966, p. 297 ss.

MODUGNO F., *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Rass. giur. sarda*, 1966 e poi in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, p. 647 ss.

MODUGNO F., *Osservazioni sulla reviviscenza di disposizioni legislative sostituite dal testo unico dichiarato incostituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1941 ss.

MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, I, Milano, 1970.

MODUGNO F., *Legge (vizi della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 1000 ss.

MODUGNO F., *Norma (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, p. 329 ss.

MODUGNO F., *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1988.

MODUGNO F., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 13 ss.

MODUGNO F., *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1994, p. 44 ss.

MODUGNO F., *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. parl.*, 1998, p. 767 ss.

MODUGNO F., CELOTTO A., RUOTOLO M., *Considerazioni sulla crisi della legge*, in F. Modugno, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, p. 351 ss.

MONACO G., *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 581 ss.

MONACO R., *Norma comunitaria e norma di legge interna successiva*, in *Foro it.*, 1975, p. 2662 ss.

MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1750, trad. it. a cura di B. Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, Milano, 2004.

MORELLI F., *Le conseguenze della disapplicazione della norma abrogatrice*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Ai confini del* "favor rei". *Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, p. 264 ss.

MORRONE A. (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*, Bologna, 2012.

MORRONE A., *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 121 ss.

MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 20 maggio 2015.

MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, ora in Id, *Raccolta di scritti*, III.

MORTATI C., *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti in memoria di Piero Calamandrei*, V, Padova, 1958, p. 116 ss.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1976.

MOSCARINI A., *Sussidiarietà e* Supremacy Clause *sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2782 ss.

MOSTACCI E., SOMMA A., *Il caso Uber. La* sharing economy *nel confronto* tra common law *e* civil law, Milano, 2016.

MURGIA S., *Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e garanzia dei diritti del cittadino*, in *Foro Amm.*, 4, 2000, p. 1568 ss.

NARDOCCI C., *Norme penali di favore fra tutela dell'unità della famiglia tradizionale e diritti individuali. All'incrocio tra tempo della norma e tempi del legislatore. A margine di Corte cost. sent. n. 223 del 2015*, in *Rivista AIC*, 15 maggio 2016.

NIGRO M., *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, p. 45 ss.

NINATTI S., GENNUSA M., *L'Italia e l'Unione europea. Report annuale 2011 – Italia. (marzo 2011)*, in *Jus Publicum*, 2011.

NOCILLA D., *Divagazioni sparse su abrogazione, referendum abrogativo e leggi elettorali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, 2011, p. 2365 ss.

OBERTO G., *La tutela dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali, ovvero del difficile dialogo tra Carte e corti*, in *Dir. famiglia*, 2013, p. 173 ss.

ONIDA V., *Illegittimità costituzionale delle leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 514 ss.

ONIDA V., *Sindacato di costituzionalità e applicazione di leggi penali*, in *Ann. Univ. Padova, Fac. di Economia e Commercio in Verona*, Verona, 1966, p. 367 ss.

ONIDA V., *Problemi e falsi problemi in tema di efficacia temporale della pronuncia di incostituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2413 ss.

ONIDA V., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 185 ss.

ONIDA V., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, *Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni di 8 e 9 novembre 1991*, p. 19 ss.

ONIDA V., *Retroattività e controllo di costituzionalità della legge penale sopravvenuta più favorevole*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Ai confini del* "favor rei". *Il falso in bilancio davanti alle corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, p. 285 ss.

ONIDA V., E. CRIVELLI E., *Art. 15 – Abrogazione delle leggi*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, *Delle Persone. Disposizioni sulla legge in generale. Codice civile artt. 1-10*, Torino, 2012, p. 301 ss.

ODENT R., *Contentieux administratif*, tomo I, Paris, 2007.

PACE A., *Effetti temporali delle decisioni d'accoglimento e tutela giurisdizionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 53 ss.

PACE A., *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 393 ss.

PACE A., *Libertà individuali e qualità della vita*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, p. 96 ss.

PADOVANI T., *Diritto penale*, X ed., Milano, 2012.

PAGOTTO C., *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008.

PAJNO A., *Intervento*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, 2007, p. 103 ss.

PALADIN L., *Il sindacato della Corte costituzionale sull'"utilità delle leggi"*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 144 ss.

PALADIN L., *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, *La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, 1979.

PALADIN L., *Diritto regionale*, V ed., Padova, 1992.

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1998.

PALAZZO F.C., *Corso di diritto penale. Parte generale*, VI ed., Torino, 2016.

PALAZZO F., PAPA M., *Lezioni di diritto penale comparato*, III ed., Torino, 2013.

PALOMBELLA D., *La "proroga" del DPR 380/01 – "T.U. dell'edilizia". L'amnistia dei reati edilizi*, in *www.altalex.com*.

PANUNZIO S.P., *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 273 ss.

PARODI G., *Art. 136*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2648 ss.

PARODI G., *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2012.

PARODI GIUSINO M., *Effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi penali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1982, p. 915 ss.

PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002.
PASSAGLIA P., *Il controllo di legittimità degli statuti ordinari*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011 – 2013)*, Torino, 2014, p. 135 ss.
PASTORE G., *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, in *Tigor. Riv. di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, 1, 2009, p. 11 ss.
PATRONO M., *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, p. 904 ss.
PAU G., *Il diritto della Comunità economica europea nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. int.*, 1984, p. 513 ss.
PECES-BARBA G., *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993.
PECORELLA C., *Legge intermedia: aspetti problematici e prospettive* de lege ferenda, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Milano, 2006, p. 611 ss.
PECORELLA C., *Pronunce* in malam partem *e riserva di legge in materia penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 343 ss.
PECORELLA C., *La rideterminazione della pena in sede di esecuzione: le Sezioni Unite danno un altro colpo all'intangibilità del giudicato*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 181 ss.
PEDRAZZA GORLERO M., *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010.
PEGORARO L., *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1988.
PELLIZZONE I., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011.
PELLIZZONE I., *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, Milano, 2015.
PERNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 1, 2010, p. 59 ss.
PERTICI A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010.
PESCATORE V., *Reviviscenza. Vicenda di obbligazioni e garanzie*, Milano, 2013.
PETRI V., *L'efficacia degli emendamenti modificativi del decreto-legge e la certezza del diritto. A margine alla sentenza 367 del 2010*, in *www.forumcostituzionale.it*.
PETRINI F., *La reviviscenza di norme abrogate*, in *Nomos*, 1/2012.
PIERANDREI F., *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 874 ss.
PINARDI R., *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993.
PINARDI R., *L'*horror vacui *nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007.
PINARDI R., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *www.giurcost.org*, 2015.
PINELLI C., *In tema di prestiti concessi a studenti universitari «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» (art. 34, terzo comma, della Costituzione)*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 3234 ss.
PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, rist. aggiornata, Torino, 2015.
PITRUZZELLA G., *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989.
PITRUZZELLA G., *Ancora sugli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale di norme processuali penali: un difficile compromesso tra gli indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale e della Cassazione*, in *Cass. pen.*, 1984, p. 1646 ss.

PIZZOLATO F., SATTA V., *Art. 75*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano-Torino, 2006, p. 1466 ss.

PIZZORUSSO A., *«Vuoti legislativi» e reviviscenza di norme e disposizioni abrogate con referendum*, in *Foro it.*, 1978, p. 1604 ss.

PIZZORUSSO A., *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988.

PIZZORUSSO A., *Certezza del diritto: II. Profili applicativi*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988.

PIZZORUSSO A., *Soluzioni tecniche per graduare gli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 89 ss.

PIZZORUSSO A., *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. proc*, 1990, p. 263 ss.

PIZZORUSSO A., *La riforma elettorale, la Costituzione e i referendum possibili*, in *Astrid*, 50, 2007.

PIZZORUSSO A., *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, II ed., Bologna, 2011.

PIZZORUSSO A., *"Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 1022 ss.

PIZZORUSSO A., FERRERI S., *Le fonti del diritto italiano*, 1, *Le fonti scritte*, in *Trattato di diritto civile* diretto da R. Sacco, Torino, 1998.

POLITI F., *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova, 1997.

PORRO G., *Regioni e Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiorn., Torino, 2005, p. 638 ss.

PREDIERI A., *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. IX ss.

PUGIOTTO A., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003.

PUGIOTTO A., Tertium datur, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 139 ss.

PUGIOTTO A., *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 90 ss.

PUGLIATTI S., *Abrogazione (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1959, p. 141 ss.

PULITANÒ D., *Obblighi costituzionali di tutela penale?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1983, p. 484 ss.

QUADRI R., *Dell'applicazione della legge in generale*, *art. 10-15*, in *Commentario del Codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, *Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna-Roma, 1974.

RAVERAIRA M., *Necessità ed urgenza dei decreti-legge e legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 1986, p. 601 ss.

REDENTI E., *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, 1957.

RESCIGNO G.U., *Note preliminari sulle principali manchevolezze nella tecnica legislativa*, in AA.VV., *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Rimini, 1983, p. 113 ss.
RESCIGNO G.U., *Un sedicente atto di indirizzo e coordinamento che per la Corte non è tale*, in *Le Regioni*, 1990, p. 1556 ss.
RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, Bologna, 1998.
RESCIGNO G.U., *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 729 ss.
RESCIGNO G.U., *Abrogazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, I, Milano, 2006, p. 22 ss.
RESCIGNO G.U., *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011, p. 713 ss.
RESCIGNO G.U., *Intorno a interpretazione, interpretazioni vincolanti, mutamenti di interpretazione della Corte di cassazione di disposizioni penali incriminatrici, principio della* lex mitior *in diritto penale e sentenze penali di condanna definitive*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 3795 ss.
RIONDATO S., *Bocciata la normativa italiana che interpreta la nozione di "rifiuti"*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 386 ss.
ROMANO S., *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, Modena, 1925.
ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, ora in *L'"ultimo" Santi Romano*, Milano, 2013, p. 585 ss.
ROMANO S., *L'ordinamento giuridico ed il sistema positivo della giurisdizione in generale e della giurisdizione costituzionale in particolare*, Milano, 1961.
ROMBOLI R., *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985.
ROUX J.-A., *Cours de droit pénal*, II ed., Paris, 1927.
RUGGERI A., Vacatio sententiae*, «retroattività parziale» e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 65 ss.
RUGGERI A., *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993.
RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori – Lezioni*, III ed., Torino, 2001.
RUGGERI A.*, Presentazione del seminario*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 1 ss.
RUGGERI A., *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la Convenzione europea dei diritti umani ... Ovverosia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2, 2011.
RUGGERI A., *Penelope alla Consulta: tesse e sfila la tela dei suoi rapporti con la Corte EDU, con significativi richiami ai tratti identificativi della struttura dell'ordine interno e distintivi rispetto alla struttura dell'ordine convenzionale ("a prima lettura" di Corte cost. n. 230 del 2012)*, in *www.giurcost.it*.
RUGGERI A., *Le fonti del diritto eurounitario e i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2014, p. 268 ss.
RUGGERI A., Spadaro A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2014.
RUGGERI S., *Giudicato costituzionale, processo penale, diritti della persona*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 22 dicembre 2014.

RUOTOLO M., *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000.

SANDULLI A.M., *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 272 ss.

SANDULLI A.M., *Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 23 ss.

SANDULLI A.M., *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. it.*, IX, Torino, 1963, p. 630 ss.

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, II, XV ed., Napoli, 1989.

SAREDO G., *Trattato delle leggi*, Firenze, 1871.

SAREDO G., *Abrogazione delle leggi*, in *D.I.*, I. Torino, 1884, p. 124 ss.

SATOR G., *Riferimenti normativi e dinamica dei testi normativi*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, 1996, p. 247 ss.

SCAGLIARINI S., *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006.

SCOLETTA M.M., *Metamorfosi della legalità.* Favor libertatis *e sindacabilità* in malam partem *delle norme penali*, Pavia, 2012.

SCOLETTA M., *La sentenza n. 5/2014 della corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" dal sindacato di legittimità nella materia penale*, in *Dir. pen. cont.*, 2, 2014, p. 242 ss.

SERGES G., *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale (Notazioni a margine di alcune recenti decisioni di inammissibilità del referendum e di annullamento di norme abrogatrici in giudizi in via incidentale)*, in *www.federalismi.it*, 2, 2015.

SERRA G., *Leggi dichiarate incostituzionali e «reviviscenza» di disposizioni abrogate*, in *Studi sen.*, 1969, p. 244 ss.

SILVESTRI G., *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 47 ss.

SIMONCINI A., *La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge non convertiti*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2777 ss.

SIMONCINI A., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003.

SIMONCINI A., *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in Id. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, p. 19 ss.

SIMONCINI A., LONGO E., *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 12 settembre 2014.

SINGER N.J., SINGER S., *Sutherland Statutes and Statutory Construction*, VII ed., 2008.

SORRENTINO F., *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 3 ss.

SORRENTINO F., *Brevi osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie. Incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3239 ss.

SORRENTINO F., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario*

di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988, Milano, 1989, p. 155 ss.

SORRENTINO F., *Il decreto-legge non convertito*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 421 ss.

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Padova, 2015.

SORRENTINO F., CAPORALI G., *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.,* IX, Torino, 1994, p. 100 ss.

SPADARO A., *La "norma" o piuttosto la "situazione normativa" quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto "dottrinale" che dice e non dice (in margine alla sent. cost. n. 84/1996)*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 778 ss.

SPERDUTI G., *Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana e della Corte di giustizia delle Comunità europee: un dissidio da sanare*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 791 ss.

SPERDUTI G., *Una sentenza innovativa della corte costituzionale sul diritto comunitario*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1984, p. 262 ss.

SPUNTARELLI S., *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007.

STAMMATI S., *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far "rivivere" le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale "reviviscenza"*, in *ASTRID Rassegna*, 52, 2007.

TARCHI R., *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990.

TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, a cura di A. Cicu e F. Messineo, vol. I.2, Milano, 1980.

TARELLO G., *Documento normativo vs. norma*, in G. Lorini, L. Passerini Glazel, *Filosofie della norma*, Torino, 2012, p. 49 ss.

TARLI BARBIERI G., *La Corte costituzionale "riconsegna" il potere regolamentare ai Consigli regionali nella "transizione infinita" verso i nuovi Statuti*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2990 ss.

TESAURO G., *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, p. 195 ss.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Padova, 2010.

THIELLAY J.P., *Les suites tirées par le Conseil d'État des décisions du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit administratif*, 2011, p. 772 ss.

TORRETTA P., *Ancora sull'inammissibilità della "reviviscenza" da abrogazione referendaria. Note a margine di Corte cost. n. 5/2015*, in *www.federalismi.it*, 1, 2015.

TOSCANO A., *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, Milano, 2012

TOSCANO G., *Ai confini del sindacato di costituzionalità sulle norme penali "*in bonam partem*"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 304 ss.

TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, X ed., Torino, 2013.

VELLUZZI V., *Le Preleggi e l'interpretazione. Un'introduzione critica*, Pisa, 2013.

VINTZEL C., *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Paris, 2011.

VIGEVANI G.E., *Art. 75*, in R. Crisafulli, L. Paladin, S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 678 ss.

VUOLO A., *Sulla delegificazione in Campania di alcune norme riguardanti il procedimento di formazione dei piani territoriali e urbanistici*, in *www.federalismi.it*, 27 maggio 2011.

ZAGREBELSKY G., *Manuale di Diritto Costituzionale,* vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, rist. 1992.

ZAGREBELSKY G., *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere: atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 195 ss.

ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012.

ZANON N., *Su alcuni problemi attuali della riserva di legge in materia penale*, in *Criminalia*, 2012, p. 315 ss.

ZOLO D., *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, p. 17 ss.

Finito di stampare nel mese di luglio 2017
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Per i tipi Giuffrè

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi* consilia. *Un'*auctoritas *del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal* pacere *ai* pacta conventa. *Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giulianeo*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.

23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari.* Atti del Convegno – Milano, 22 aprile 2004, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland.* Atti del Convegno in onore di David Garland – Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati?* Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.
30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, *"Sentimento religioso" e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto.* Atti del IV Convegno di Facoltà – Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale.* Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale.* Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello* ius variandi, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali.* Atti del Convegno – Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.

43. Mariangela Ferrari, *La* compensatio lucri cum damno *come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.
58. *Le ragioni dell'uguaglianza.* Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale.* Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicolopulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.

66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo.* International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, Ex sententia animi tui*. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, Imperator cognoscens decrevit. *Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e* consumer bankruptcy: *tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.
88. Alessandra Daccò, *«Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l.*, 2013.

89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

Per i tipi Giappichelli

96.*bis* *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di* rating *del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.

107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.
109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della* giustizia *in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee,* devolution *in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.