

AUDIZIONE SUL DDL COSTITUZIONALE N. 852

12 gennaio 2021

Valerio Onida

Molte osservazioni, prevalentemente critiche, e che in parte anch'io condivido, sono state espresse dai colleghi auditi in precedenti sedute. Vorrei in questi brevi minuti cercare di identificare con la massima chiarezza possibile quali sono i problemi che si vogliono affrontare con questo disegno di legge e quali sono le linee a mio avviso più corrette attraverso le quali dare ad essi una risposta.

1. Sul piano del metodo, anzitutto, concordo con l'osservazione critica secondo cui il disegno di legge mescola, sotto la veste di una disciplina di livello costituzionale, sia modifiche al testo costituzionale, sia modifiche al testo della legge ordinaria sul referendum: commistione senz'altro inopportuna, e peraltro, come dirò alla fine, del tutto inutile.
2. Il disegno di legge non si propone in realtà di costituzionalizzare il principio del divieto di riproduzione

della normativa legislativa abrogata mediante referendum, principio già presente nell'ordinamento costituzionale vigente come inteso e ricostruito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Piuttosto si propone, da un lato, di delimitare, nel tempo e nella portata, il divieto di riproduzione: limitando a 5 anni la durata del divieto, stabilendo peraltro che anche nel corso dei 5 anni di durata del divieto il legislatore parlamentare possa sempre riprodurre la normativa abrogata dal referendum, purché lo faccia con una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta. Appare però improprio e anomalo che lo stesso Parlamento che aveva approvato la legge abrogata con il referendum possa, in ipotesi, addirittura reintrodurre testualmente la legge, contraddicendo apertamente la pronuncia referendaria, purché lo faccia con delibere a maggioranza assoluta.

3. Dall'altro lato il disegno di legge si propone di garantire meglio l'osservanza del divieto (temporalmente limitato) di

riproduzione della normativa abrogata prevedendo il potere di impugnazione diretta della legge riproduttiva ad opera del comitato promotore del referendum abrogativo intervenuto.

4. Il disegno di legge non persegue invece, o quantomeno non persegue efficacemente, l'intento di precisare la portata oggettiva del divieto di riproduzione, limitandosi da un lato a parlare genericamente di un divieto di riproduzione della "medesima normativa" abrogata, dall'altro a sancire il temporaneo "divieto di ripristino "sostanziale o formale" della normativa abrogata. Da questo punto di vista la portata del divieto viene sostanzialmente rimessa al giudizio, caso per caso, della Corte costituzionale. E ciò appare inevitabile, trattandosi di far valere un principio, difficilmente traducibile in norme precise e puntuali.

Il divieto è ricondotto al "fine di assicurare il rispetto della volontà manifestata dagli elettori, identificandola con "l'intento" perseguito di fatto dai promotori, senza tenere

conto del fatto che tale intento specifico potrebbe non coincidere, o non coincidere del tutto, con gli scopi oggettivati nel quesito e realizzati dagli elettori con l'approvazione della proposta abrogativa. Il contenuto della volontà legislativa e anche della volontà referendaria non può esaurirsi in un intento formalizzato in un precedente documento prodotto dai promotori in sede di iniziativa: la volontà legislativa non si identifica necessariamente con gli scopi (che possono essere anche molteplici e diversi) soggettivamente perseguiti dai promotori e avallati dalla pronuncia referendaria, ma si identifica con il fine oggettivamente insito nella proposta e tradotto in legge o in deliberazione abrogativa.

5. Ciò premesso, il limite alla riproducibilità non dovrebbe essere connesso tanto, o soltanto, al decorrere del tempo (5 anni dal referendum) ma piuttosto al fatto che la nuova volontà legislativa che riproduce la legge abrogata per via referendaria provenga dallo stesso Parlamento o da un Parlamento diverso

da quello in funzione nel momento del referendum, secondo una ipotesi già formulata - come ha ricordato la collega Catelani nella sua audizione – da Mortati e Paladin.

L'elezione di nuove Camere dopo il referendum è frutto infatti di una manifestazione della sovranità popolare non solo successiva nel tempo ma diversamente legittimata rispetto a quella espressa dai Parlamenti precedenti. In questo senso dovrebbe intendersi anche l'accento della Corte costituzionale al “mutamento del quadro politico” di riferimento rispetto al momento del referendum.

La funzione legislativa si esprime nella continuità delle istituzioni, potendosi col trascorrere del tempo modificare le scelte compiute in passato, senz'altro vincolo, di norma, se non quello del rispetto della Costituzione. La pronuncia referendaria abrogativa sostituisce quella espressa in precedenza dal Parlamento che ha approvato la legge, o da quelli anteriori; ed è dunque logico che, provenendo in tempo

successivo dallo stesso corpo elettorale che aveva eletto in precedenza le Camere, queste non possano di norma far venir meno, senza condizioni di tempo e/o di contenuto, l'innovazione espressa dalla volontà referendaria. Al contrario, quando il Parlamento si rinnova, la "nuova" volontà popolare, manifestatasi con le elezioni successive alla delibera referendaria, può anche prevalere su quest'ultima, riproducendo, con la normale maggioranza, la legge abrogata dal referendum. Il vincolo di non riproduzione dovrebbe insomma non avere una durata fissa, ma venir meno con il rinnovo delle Camere, che interviene come nuova manifestazione della volontà popolare.

6. Dire poi se una legge approvata dallo stesso Parlamento in vigore al momento del referendum sia o meno sostanzialmente (anche se non formalmente) riprodottriva di quella già abrogata dal referendum, è compito che non pare possa essere affidato,

caso per caso, ad altri che al Giudice costituzionale, in considerazione delle caratteristiche della fattispecie concreta.

7. Il secondo problema affrontato è quello delle procedure con le quali può essere fatta valere la violazione del vincolo di non riproduzione. La disciplina che si vorrebbe introdurre col presente disegno di legge va in realtà ad integrare non la legislazione sul referendum, bensì quella di rango costituzionale sulla giustizia costituzionale, in particolare ampliando le ipotesi in cui la Corte costituzionale può essere investita della questione di legittimità di leggi in vigore (in base alle leggi costituzionali n. 1 del 1948 e n. 1 del 1953), introducendo un nuovo caso di impugnazione diretta della legge, diverso da quello già previsto del ricorso in via principale nei rapporti tra Stato e Regione o in quelli fra Regioni.
8. È stato giustamente osservato dai colleghi Morrone e Azzariti auditi in precedenti sedute che lo strumento appropriato in

questo caso sarebbe invece il ricorso al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: da un lato il Parlamento che approva la legge riproduttiva in pendenza del divieto costituzionale, dall'altro il potere dello Stato rappresentato, a nome del corpo elettorale che si è pronunciato, dai promotori del relativo referendum. Il conflitto di attribuzione infatti è lo strumento già previsto dalla Costituzione (articolo 134 2° alinea) quando un potere (nella specie il Parlamento) compia un atto o adotti un comportamento lesivi delle competenze o delle prerogative costituzionali di un altro potere (nella specie il corpo elettorale che ha approvato il referendum, rappresentato dal comitato promotore del referendum medesimo). Questa impostazione consentirebbe di inserire agevolmente il relativo ricorso del quadro degli attuali istituti di giustizia costituzionale, senza bisogno di alcuna innovazione costituzionale in proposito. In questo senso e solo in questo senso la legittimazione dei promotori del referendum approvato si prolungherebbe anche

oltre la dichiarazione dell'avvenuta abrogazione, assumendo essi la rappresentanza del corpo elettorale che tale abrogazione ha sancito: questo naturalmente nel solo caso in cui la violazione costituzionale provenga dallo stesso Parlamento in vigore nel momento del referendum e non da un nuovo Parlamento. Secondo la giurisprudenza costituzionale l'atto lesivo delle prerogative dell'altro potere può anche consistere in una legge, quando il ricorrente non disponga di altri mezzi di impugnazione.

9. Questa impostazione consentirebbe anche di superare tutti i problemi relativi alla eventuale esigenza di consentire alla Corte di adottare provvedimenti cautelari che sospendano l'efficacia dell'atto legislativo impugnato, come prevede in generale, nel caso dei conflitti fra poteri, l'articolo 40 della legge n. 87 del 1953 in pendenza del conflitto. Allo stesso modo, quando la questione è sollevata in via incidentale, è possibile che lo stesso giudice che solleva la questione adotti

provvedimenti cautelari, sospendendo in attesa della pronuncia della Corte l'efficacia del concreto provvedimento amministrativo impugnato: senza dunque bisogno di ricorrere all'anomala previsione di una sospensione *ex lege* degli atti amministrativi adottati in applicazione della norma di cui si lamenta la incostituzionalità per la violazione del divieto di riproduzione della normativa abrogata col referendum.

Valerio Onida