



Vincoli europei ed obblighi internazionali nell'iniziativa legislativa popolare indiretta

DI CARLO CURTI GIALDINO

L'iniziativa legislativa popolare "indiretta", assistita da *referendum*¹ - più nota come proposta sul *referendum* propositivo – quale risulta dal testo licenziato dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, a seguito delle proposte emendative della relatrice on. Fabiana Didona, attualmente all'esame dell'Assemblea di Montecitorio, prevede che l'art. 71 Cost sia novellato aggiungendo, tra l'altro, un quarto comma per il quale il *referendum* "non è ammissibile se la proposta non rispetta la Costituzione".

Nella relativa motivazione la relatrice ha rilevato che "individuare come parametro di ammissibilità la Costituzione risolve i problemi interpretativi circa l'individuazione dei limiti di matrice europea e internazionale. Infatti, tale nuovo parametro di ammissibilità risulta comprensivo anche dei 'vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali', di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione". Conseguentemente, il testo in esame risulta modificato rispetto a quello risultante dall'approvazione, sempre in I Commissione, dell'emendamento 1.80 Forciniti e altri, in quanto è stato espunto il riferimento come limite di ammissibilità ai "principi e dei diritti fondamentali (...) del diritto europeo e internazionale". Come noto, questa formulazione aveva sostituito quella originariamente figurante nella proposta di legge costituzionale D'Uva e altri (A. C. 1173), per la quale, il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetti "i vincoli europei e internazionali".

Ricordo che la formula risultante dal menzionato emendamento Forciniti, poneva numerose criticità, che mi ero permesso di evidenziare nel corso di una audizione davanti alla III Commissione (Affari esteri e comunitari)². In quella occasione ho segnalato, infatti, che il testo al tempo in esame attribuiva, in sostanza, uno statuto privilegiato alla legge di iniziativa popolare rispetto a quella approvata dal Parlamento, sottoposta, invece, a limiti ben più stringenti. Va pertanto particolarmente apprezzata la proposta emendativa della relatrice e, più ancora il fatto che la medesima ha riconosciuto che il testo della

¹ Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare e alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. (Nuovo testo C. 1173 cost. D'Uva, C. 726 cost. Ceccanti e C. 1447 cost. Magi).

² C. CURTI GIALDINO, *In tema di limiti fondati sul diritto europeo e sul diritto internazionale all'ammissibilità del referendum relativo ad una iniziativa legislativa popolare*, audizione presso la III Commissione (Affari esteri e comunitari) il 15 gennaio 2019. Nella medesima seduta analoghi rilievi sono stati formulati da Massimo Luciani.



riforma costituzionale in esame, come risultante dall'emendamento Forciniti configurava un "limite meno esteso rispetto a quello previsto dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione".

Ciò detto, c'è da chiedersi se il richiamo dell'intera Costituzione come parametro di ammissibilità risolve tutti i problemi sul versante europeo ed internazionale.

Al riguardo, una posizione critica è stata espressa dal Presidente emerito della Corte Costituzionale Giovanni Maria Flick. Per l'autorevole studioso il richiamo all'intera Costituzione non è "sufficiente". In una intervista al Sole-24 Ore ha rilevato infatti che "non sono nemmeno esclusi i vincoli europei e l'ordinamento internazionale"³

Si tratta di una opinione che non mi sento di condividere fino in fondo, in quanto mi pare paventare dei rischi che non percepisco.

Invero, sono convinto che il richiamo all'intera Costituzione ricomprenda l'insieme degli obblighi incombenti sull'ordinamento italiano, che derivano dal diritto dell'Unione europea sia dal diritto internazionale. Il richiamo comprende, infatti, sia l'art. 10 che garantisce l'apertura del nostro ordinamento alle norme generalmente riconosciute del diritto internazionale sia l'art. 11, nell'interpretazione della Corte Costituzionale, che consente le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni (norme vincolanti del diritto dell'Unione europea e del diritto delle Nazioni Unite) sia l'art. 75, che prevede i trattati internazionali, come limite al referendum abrogativo, nella portata ad esso è riconosciuta dalla Consulta, sia ancora, l'art. 117 primo comma, che, come ricordato, pone come limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni "i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e gli obblighi internazionali". Il richiamo all'intera Costituzione ricomprende altresì i Patti Lateranensi (art. 7).

La formula utilizzata appare quindi sufficientemente ampia. Essa esclude che l'iniziativa legislativa popolare possa essere utilizzata in chiave anti-europea, come il dibattito in I Commissione poteva far ipotizzare nella misura in cui, secondo la relatrice, sarebbero state addirittura proponibili iniziative in materia di moneta, nonostante che, a termini dell'art. 3, par. 1, lett. c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la politica monetaria sia competenza attribuita in via esclusiva all'Unione europea.

Esclude, altresì, un uso distorto dell'iniziativa legislativa popolare finalizzato a "legiferare in modo difforme rispetto ai vincoli europei, assumendosene la responsabilità e andando incontro alle relative conseguenze", come affermò l'on. Forciniti in I

³ "Il referendum propositivo snatura la Costituzione", intervista a Giovanni Maria Flick di Elisa Patta, in *Il Sole-24 Ore*, 19 luglio 2019, p.4.



Commissione, nella seduta del 9 gennaio 2019, ovvero a porre in discussione la stessa appartenenza dell'Italia nell'Unione europea.

Qualora, tuttavia, si ritenesse che le preoccupazioni espresse dal Presidente Flick giustificino una ulteriore rielaborazione del testo in esame la soluzione è certamente a portata di mano. La relatrice, infatti, potrebbe senza difficoltà accogliere l'emendamento 1.183 Quartapelle Procopio, ed aggiungere all'espressione "*intese e accordi*", che figura al medesimo comma in esame, le parole "*europei e internazionali*".

Un ultimo chiarimento. Il fatto che il richiamo dell'intera Costituzione comprenda l'art. 10, 1 comma e l'art. 11 Cost. va sempre inteso nella portata che a tali norme è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale. La Consulta ha chiaramente indicato che, nel caso in cui risultino incisi i c.d. controlimiti, cioè qualora la conformazione del nostro ordinamento a norme generalmente riconosciute del diritto internazionale o il rispetto della prevalenza del diritto dell'Unione sul diritto interno, pure se affermata da sentenze di corti internazionali, violino i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana, essa è pronta a sbarrare la strada, senza eccezioni, all'ingresso di tali norme e decisioni nell'ordinamento italiano (da ultimo sentenza n. 115/2018).