

CAMERA DEI DEPUTATI
III Commissione
(Affari esteri e comunitari)

Seduta del 15 gennaio 2019

Audizione informale

**In tema di limiti fondati sul diritto europeo e sul
diritto internazionale all'ammissibilità del
referendum relativo ad una iniziativa legislativa
popolare**

di Carlo CURTI GIALDINO

(Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea – Sapienza Università di Roma)

1. Onorevole Presidente, onorevoli componenti della III Commissione, vi ringrazio per l'invito all'odierna audizione informale sulle proposte di modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare. Data la sede in cui mi trovo e l'ottica dalla quale mi pongo, le mie osservazioni si concentreranno *sui limiti all'ammissibilità del referendum fondati sul diritto europeo e sul diritto internazionale*.

Prenderò in esame il testo di base, risultante dagli emendamenti approvati in I Commissione (A.C. n. 1173-726-1447-A) e terrò evidentemente conto dell'intero *iter* in sede referente delle proposte abbinata D'Uva e altri, Ceccanti e altri e Magi, quale risulta dal

fascicolo cortesemente trasmessomi dall'Ufficio di Segreteria di questa Commissione, che è aggiornato all'11 gennaio u.s.

2. Ricordo a me stesso che l'atto Camera n. 1173 (D'Uva e altri), nella sua versione iniziale, prevedeva che agli attuali due commi dell'art. 71 della Costituzione, lasciati immutati, fosse aggiunto un ulteriore quinto comma, ai sensi del quale il *referendum* non è ammissibile se la proposta, tra l'altro, non rispetti *“i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali [...]”*.

Rammento pure che, in sede di dibattito in I Commissione sul testo di base della relatrice, è stato approvato (con il parere favorevole della relatrice e del Governo) l'emendamento 1.80, presentato dall'on. Francesco Forciniti e altri (M5S), che, nella parte concernente i limiti di ammissibilità del *referendum*, sostituisce l'espressione *“nonché i vincoli europei e internazionali”* con la formula *“del diritto europeo e del diritto internazionale”*, che, all'evidenza, va raccordata al precedente riferimento ai *“principi e ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione”*.

3. Dico subito che la formula figurante nel testo originario della proposta D'Uva e altri, secondo la quale il *referendum* non è ammissibile se *“non rispetta i principi e i diritti fondamentali della Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali”* appare molto più coerente con l'approccio al diritto europeo e al diritto internazionale quale risulta dalla nostra Costituzione, come interpretata dalla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale.

Osservo che l'espressione *“vincoli europei ed internazionali”* aveva il merito di coincidere, sostanzialmente, con la formula *“vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”* che figura all'art. 117 Cost.

Formula, come noto introdotta dalla L. cost. n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, non a caso riferita all'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Questa formula, tuttavia, richiede una piccola manutenzione terminologica, cioè la sostituzione dell'aggettivo *“comunitario”* con le parole *“dell'Unione”*, conformemente all'art. 2, punto 2 del Trattato di Lisbona del 2007, considerato che, ai sensi dell'art. 1, co. 3, ult. frase, del Trattato sull'Unione europea, l'Unione, dal 1° dicembre 2009, ha sostituito ed è succeduta alla Comunità europea.

4. Nella mia illustrazione mi occuperò anzitutto degli aspetti concernenti il rapporto con il diritto dell'Unione europea, cui dedicherò uno spazio maggiore, per successivamente valutare, più succintamente, i profili relativi al diritto internazionale.

Comincio con il precisare la portata dell'espressione *“vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”*. Al riguardo, è fondamentale l'insegnamento della giurisprudenza

costituzionale, la quale ha chiarito che essa comprende tanto il diritto primario (sia quello scritto, cioè i trattati istitutivi, i protocolli allegati e la Carta dei diritti fondamentali, sia quello non scritto, cioè i principi generali del diritto dell'Unione, come ricostruiti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea (in particolare, i grandi principi della prevalenza del diritto europeo sul diritto interno e dell'effetto diretto riconosciuto alle norme del diritto europeo), quanto il cd. diritto derivato, cioè tutte le norme poste in essere dalle istituzioni dell'Unione in attuazione dei trattati, quali regolamenti, direttive e decisioni (sent. 129/2006).

La Corte costituzionale ha evidenziato in proposito che “le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione” (sent. 102/2008; 349, 348 e 284/2007; 170/1984). Nella sentenza 129/2006 la Corte ha rilevato che: “(..) le direttive fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.”, aggiungendo che “la norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana”. Con la sentenza 227/2010 la Corte, infine, ha chiarito che l'art. 117, primo co., Cost. ha (...) confermato in parte ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”.

Nel richiamare i principali indirizzi della giurisprudenza costituzionale ho già fatto cenno all'art. 11 Costituzione, norma che consente “*limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni?*”. È ben noto che la disposizione era stata concepita nell'ottica dell'ammissione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite, il cui accordo istitutivo prevede l'adozione di atti del Consiglio di Sicurezza produttivi di effetti giuridici vincolanti per gli Stati membri. È altrettanto risaputo che la Consulta, fin dalla sentenza 14/1964, ha fondato su questa norma la *base costituzionale del diritto comunitario (ora dell'Unione) nel nostro ordinamento* ed ha affermato la limitazione dei poteri legislativi rispetto a regolamenti comunitari direttamente applicabili.

Sempre sull'art. 11 Cost. è fondato il principio, su cui tornerò a breve, della *disapplicazione da parte del giudice comune* delle norme direttamente applicabili (sent. 170/1984), delle sentenze della Corte di giustizia che riguardino norme aventi diretta efficacia (sent. 113/1985, 389/1989, 284/2007) nonché delle direttive contenenti norme di effetto diretto (sent. 64/1990, 168/1991).

Ma c'è di più. La Consulta ha stabilito che *l'obbligo di disapplicare* norme interne incompatibili con norme europee direttamente applicabili o di effetto diretto *s'impone anche agli organi della pubblica amministrazione, centrale e locale* (sent. 389/1989).

E non è tutto. Finora mi sono riferito alla relazione tra norme legislative italiane e norme europee direttamente applicabili (quelle dei regolamenti) o aventi effetti diretti (le norme dei Trattati o di atti di pari rango, le norme contenute in direttive, in decisioni e in accordi internazionali conclusi dall'Unione). Ma anche *le leggi contrarie a norme europee non direttamente applicabili sono dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale sulla base dell'art. 11, confermato dall'art. 117* (sent. 129/2006, 28/2010).

Ricordo ancora che *il primato delle norme europee si impone anche sulla Costituzione* (sent. 117/1994, 126/1996), salvo che vi si oppongano i c.d. *controlimiti*, cioè - mi si perdoni il bisticcio di parole - i limiti alle limitazioni di sovranità previste dall'art. 11 Cost. (sent. 183/1973, 170/1984, 232/1989, 168/1991, 284/2007)). Il controllo dei controlimiti spetta alla sola Corte costituzionale e non al giudice comune (ord. 454/2006); la Consulta può dichiarare incostituzionale la legge italiana di esecuzione del Trattato nella parte in cui ammetta l'emaneazione di norme del diritto dell'Unione o l'esercizio di poteri (ad es. mediante sentenze della Corte di giustizia UE) in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, in quanto l'osservanza dei detti principi e diritti "è condizione perché il diritto dell'Unione sia applicabile in Italia" (ord. 24/2017). In quest'ultimo senso, pronunciandosi definitivamente nel noto caso Taricco, la Corte costituzionale ha confermato che la violazione del principio di determinatezza in materia penale "sbarra la strada senza eccezioni all'ingresso della "regola Taricco" nel nostro ordinamento (sent. 215/2018)

5. Espresa la preferenza per la formula originaria della proposta D'Uva e altri, che suggerisco venga corretta dal punto di vista terminologico in "*vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione*", mi corre l'obbligo di motivare l'assoluta inadeguatezza della formula che risulta dall'approvazione dell'emendamento Forciniti e altri, che limita l'ammissibilità del *referendum* al contrasto con "*i principi e i diritti fondamentali [...] del diritto europeo*".

Osservo, anzitutto, che la soluzione accolta in I Commissione cozza con il dettato espresso dell'art. 117, co. 1 Cost., che prevede per la potestà legislativa nazionale e regionale un limite assai più ampio, essendo palese che "*l'ordinamento dell'Unione*" va ben oltre "*i principi e i diritti fondamentali [...] del diritto europeo*".

Con la conseguenza - che a me pare francamente aberrante in una democrazia parlamentare come la nostra - di dotare l'iniziativa legislativa popolare, di uno statuto privilegiato rispetto alla legge approvata dalle assemblee parlamentari e regionali. Senza dire che questo statuto privilegiato dell'iniziativa popolare è previsto pure rispetto alla stessa Costituzione, che, ai sensi dell'art. 117, co. 1, va invece integralmente rispettata dalla potestà legislativa statale e regionale.

Né, a quest'ultimo riguardo, convince l'argomento più volte evocato sia nella relazione illustrativa alla proposta D'Uva e altri sia nel dibattito in I Commissione, secondo cui "*i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione*" debbono essere intesi nell'*accezione lata usata*

dalla Corte costituzionale, che va ben oltre i «*principi fondamentali*» di cui agli articoli da 1 a 12» o la rassicurazione del presidente on. Giuseppe Brescia, che la proposta in esame non lascia margini di possibilità ad alcuna violazione della Costituzione (seduta 10 gennaio 2019).

Invero, che si tratti dei “principi fondamentali” dei primi 12 articoli o anche dei diritti e doveri dei cittadini degli articoli 13-54 o pure dei “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale, che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali (sent. 18/1982, 1146/1988, 203/1989 e 238/2014), vero è che, per quanto si voglia dilatare la nozione di “principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione”, essi non comprenderanno mai l’intera Costituzione, il cui pieno rispetto, invece, è sicura garanzia dell’impero del *rule of law* nel nostro sistema democratico.

La contrarietà all’emendamento 1.80, adottato in I Commissione, aumenta alla lettura delle sue motivazioni. Merita ricordare che l’on. Forciniti ne ha precisato il senso affermando ch’esso intende “*attribuire una portata più ampia alla potestà legislativa popolare, in modo da evitare che essa sia gravata da limiti che non sono invece previsti per la potestà legislativa esercitata dal Parlamento.* [Egli ha rilevato “*come al Parlamento sia consentito di legiferare in modo difforme rispetto ai vincoli europei, assumendosene la responsabilità e andando incontro alle relative conseguenze,* [ed ha ritenuto] “*che ciò debba valere anche per la potestà legislativa popolare*” (seduta del 9 gennaio 2019).

Non è possibile concordare con la richiamata prospettazione. Le vigenti norme costituzionali (artt. 11 e 117, co. 1) escludono che la potestà legislativa esercitata dal Parlamento possa legiferare in modo difforme rispetto ai vincoli europei. Invero, se, come detto, tali vincoli sono previsti da norme direttamente applicabili o da norme dotate di effetto diretto, il giudice comune, dopo aver provato ad interpretare la legge nazionale in senso conforme alla norma europea, provvederà alla sua disapplicazione, sostituendo alla legge interna quella europea, eventualmente in collaborazione con la Corte di giustizia UE tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale.

Qualora, invece, il vincolo europeo si estrinsechi in disposizioni prive di diretta applicabilità o di effetto diretto, il medesimo giudice comune chiederà alla Corte costituzionale di dichiarare incostituzionali le leggi confliggenti, sulla base dell’art. 11 Cost., confermato dall’art. 117, co. 1. Se questo è vero per le norme legislative del Parlamento o delle Regioni, non si comprende, per le ragioni anzidette, come un trattamento preferenziale possa essere riconosciuto all’iniziativa legislativa popolare.

Senza dire che porsi in contrasto con i vincoli europei espone il Paese ad essere oggetto di procedure di infrazione, di sentenze di inadempimento pronunciate dalla Corte di giustizia, fino all’irrogazione di sanzioni pecuniarie.

La lettura del *dibattito in I Commissione* instilla il convincimento che, consapevolmente o meno, si prefiguri un utilizzo dell'iniziativa legislativa popolare con una finalità che appare palesemente distorta.

Rammento che la relatrice on. Fabiana Dadone, prima che la Commissione respingesse l'emendamento dell'on. Emanuele Fiano 1.124, volto ad escludere il *referendum* in materia monetaria, atteso che la tematica rientra pacificamente nell'ambito di specifici trattati internazionali (nella specie il trattato sul funzionamento dell'Unione ed una serie di protocolli ad esso allegati), ha confermato che tra le proposte che possono essere sottoposte a iniziativa legislativa popolare vi sono quelle in materia di moneta.

Di quali proposte si tratti, allo stato, non è dato sapere. Ricordo che ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. c) del trattato sul funzionamento dell'Unione "la politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro" rientra tra le "competenze esclusive dell'Unione" ed è sottratta, pertanto, alla potestà legislativa nazionale. Sorge spontaneo a questo proposito il dubbio, nonostante reiterate smentite, che s'intenda riprendere il cavallo di battaglia di un *referendum* sull'euro, che talune forze politiche hanno iscritto nei programmi con i quali si sono presentate alle ultime elezioni politiche generali.

Rilevo, altresì, che in I Commissione è stato respinto l'emendamento Fiano 1.118, volto a esplicitare il divieto di *referendum* che possano incidere sull'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Ora è a tutti nota e dovrebbe servire da monito, per un verso, la catastrofica situazione nel Regno Unito, dopo il *referendum* del giugno 2016, che ha visto prevalere di leggera misura una maggioranza favorevole alla *Brexit* e, per altro verso, l'incertezza sulle prospettive delle relazioni tra Londra e Bruxelles, all'esito di un anno e mezzo di defatiganti negoziati.

6. Con ciò non voglio in alcun modo sottacere che molti aspetti dell'ordinamento giuridico, politico, economico e sociale dell'Unione richiedono una profonda rivisitazione, che l'architettura istituzionale e organizzativa meriti una manutenzione straordinaria, che passi pure per la revisione dei trattati istitutivi, ma non credo che lo strumento più adatto consista nell'approvare leggi del Parlamento o frutto dell'iniziativa legislativa popolare difforni dai vincoli europei. Il recente esercizio della legge di bilancio ne costituisce prova evidente!

Altri e molteplici sono però gli strumenti che l'ordinamento europeo e quello nazionale prevedono al riguardo. Penso, anzitutto, al ruolo del Governo nel Consiglio europeo e nel Consiglio dell'Unione, con una rigorosa attenzione all'interesse della Nazione, compresa l'attivazione, se del caso, del meccanismo del freno d'emergenza. Penso, in secondo luogo, alla partecipazione attiva del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea (la cd. fase ascendente), vuoi che si tratti della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, della partecipazione delle

Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione o alla richiesta al Governo della riserva di esame parlamentare. Una partecipazione consapevole alla fase ascendente di formazione della legislazione europea richiede, altresì, per un verso, di migliorare il raccordo con le forze politiche presenti nel Parlamento europeo, e, per altro verso di "fare squadra" a Strasburgo e a Bruxelles, considerato che sempre più atti sono adottati in codecisione tra Consiglio dell'Unione e Parlamento europeo. Occorre avere sempre come bussola l'art. 4 del Trattato sull'Unione europea, il cui par. 2 stabilisce che l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati davanti ai trattati e la loro identità nazionale.

7. Brevemente mi occupo, per concludere, della portata della limitazione dell'iniziativa legislativa popolare rispetto ai *vincoli posti dal rispetto del diritto internazionale*.

Al riguardo va richiamato anzitutto l'art. 10, co. 1 Cost., ai sensi del quale "*l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*". Inoltre, l'art. 117, co. 1 Cost. pone alla legislazione statale e a quella regionale il limite del rispetto dei "*vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali*".

Per quanto riguarda le "*norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*" rientrano nella detta categoria le norme del diritto internazionale consuetudinario, comprese quelle imperative (*ius cogens*). Per detta categoria di norme la Costituzione all'art. 10, co. 1, prevede un adattamento automatico, immediato, completo e continuo. Essendo immesse nell'ordinamento interno per il tramite di una norma costituzionale dette norme assumono rango costituzionale e si pongono quindi ad un *livello sovraordinato rispetto alle leggi ordinarie*, le quali, in caso di conflitto con una norma consuetudinaria, sono soggette ad una pronuncia di incostituzionalità da parte della Consulta (sent. 306/2008: le norme consuetudinarie vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato; sent. 131/2001: norma internazionale che fa divieto di assoggettare agli obblighi militari i cittadini di altri Stati).

In quanto considerate *diritto speciale*, le norme consuetudinarie prevalgono anche sulla Costituzione, salvo che si produca una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (sent. 238/2014: i valori supremi o fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana si oppongono -controlimite alle limitazioni di sovranità - all'ingresso nell'ordinamento della norma consuetudinaria; ord. 30/2015, inammissibilità per inesistenza di oggetto della questione di costituzionalità della norma italiana prodotta mediante il - presunto - recepimento in Italia della norma consuetudinaria, pur se accertata con sentenza della Corte internazionale di giustizia). Ciò beninteso fa sorgere la responsabilità internazionale dell'Italia.

Per quanto riguarda, invece, la nozione di "*vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali*", richiamata dal primo co. dell'art. 117 Cost., va ricordato l'orientamento accolto dalla Corte costituzionale, a partire dalle sentenze 348 e 349/2007, secondo cui questa disposizione

costituisce il parametro costituzionale di riferimento per le norme internazionali pattizie. L'art. 117, co. 1, Cost., conferisce, infatti, alle norme convenzionali una forza di resistenza maggiore rispetto alle leggi interne successive (sent. 348/2007), senza peraltro attribuire loro il rango costituzionale (sent. 348 e 349/2007). La Corte ha altresì fatto riferimento ad “un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata “norma interposta”. Cosicché, “al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, egli deve investire la Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma” (sent. 349/2007).

La Corte costituzionale ha altresì, in tale quadro, chiarito che le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) «integrano, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (ord. 21/2014, 286/2012, 180/2011 e 163/2010). Il significato delle disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli va tratto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sent. 348 e 349/2007), purché consolidata (sent. 49/2015).

Alla luce della richiamata giurisprudenza non mi pare colga nel segno l'osservazione dell'on. Valentina Corneli (M5S), la quale intervenendo a sostegno dell'emendamento 1. 80 dell'on. Forciniti ha rilevato che esso “*mira anche ad ampliare l'ambito dei limiti riguardanti l'ammissibilità del referendum, posti a tutela dei principi e diritti fondamentali, includendo, come norme interposte, disposizioni e principi del diritto europeo e internazionale che altrimenti rischierebbero di essere esclusi, come quelli contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)*”. Invero, secondo la giurisprudenza costituzionale, la CEDU integra già, come norma interposta, il parametro dell'art. 117, co. 1 con riferimento alla potestà legislativa statale e regionale e, pertanto, non può non costituire, del pari, un limite all'iniziativa legislativa popolare.

Altri profili emergenti dal dibattito in I Commissione meritano di essere evocati. Penso al rapporto tra il *referendum* risultante dal novellato art. 71 Cost. e il divieto posto dall'art. 75 Cost. di indizione di *referendum* abrogativo rispetto a leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Al riguardo, pure nella vostra Commissione, la tematica è stata oggetto di precisazioni da parte della relatrice on. Simona Suriano (M5S), la quale ha ricordato (sedute del 9 e 10 gennaio u.s.) che, all'esito di un approfondito percorso istruttorio svolto nella I Commissione, sono stati forniti elementi interpretativi rispetto al rapporto tra il nuovo istituto e il divieto, posto dall'art. 75 Cost., di indizione di *referendum* abrogativo rispetto a leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Ha sottolineato che dal chiarimento fornito dall'on. Fabiana Dadone, relatrice in I Commissione, si evince che la

formulazione del testo estende al nuovo istituto tutti i limiti dell'art. 75 della Costituzione e il riferimento ad intese o accordi vale ad escludere, oltre alle materie di cui agli artt. 7 e 8 Cost. (rapporti con la Chiesa e le altre confessioni religiose), anche tutti i trattati internazionali ratificati con legge. Il ricorso al nuovo istituto deve, pertanto, considerarsi escluso per i trattati già ratificati con legge (per l'operare dei limiti di cui all'art. 75 Cost.) ed ammesso per i trattati già firmati ma non ancora ratificati, per i quali sarebbe ammessa l'iniziativa popolare (la quale si chiuderebbe peraltro senza *referendum*, qualora il Parlamento approvasse la legge di autorizzazione alla ratifica) e l'eventuale *referendum* in caso di inerzia parlamentare.

Osservo, in proposito, che appare largamente preferibile una precisazione volta a raccordare il nuovo art. 71 con l'art. 75 Cost. Il che comporterebbe che all'iniziativa legislativa popolare risulti applicabile, in forza del richiamo dell'art. 75 Cost., la relativa giurisprudenza della Corte costituzionale. Ricordo che, con riferimento all'esclusione esplicita dal *referendum* delle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, la giurisprudenza ha esteso l'inammissibilità anche alle leggi di esecuzione (sent. 16/1978), alle leggi strettamente collegate all'esecuzione dei trattati (sent. 30/1981) e a quelle "produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati" (sent. 31/1981). A siffatta conclusione la Corte è pervenuta considerando, in primo luogo, che dall'abrogazione di tali norme deriverebbe l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale. La Consulta ha aggiunto, inoltre, che la Costituzione ha voluto riservare tale responsabilità alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare (sent. 30/1981, 27/1997, 28/1993 e 41/2000). Inoltre la Corte, pronunciandosi in tema di *limiti impliciti (quanto all'oggetto del referendum)* ha ritenuto inammissibile il *referendum* abrogativo di leggi rinforzate quali "le norme di esecuzione dei Patti Lateranensi" (sent. 16/1978) nonché di leggi a contenuto vincolato dall'Unione europea, ossia le leggi la cui abrogazione in via referendaria comporterebbe un mancato adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea (sent. 31, 41 e 45/2000; 24, 25 e 27/2011).

Conclusivamente sul punto, se si vuole procedere nell'ottica della previsione costituzionale dell'iniziativa legislativa popolare, novellando l'art. 71 Cost. e arricchendo, conseguentemente, la democrazia rappresentativa innervandola di concreti spazi di partecipazione popolare, è indispensabile raccordare l'iniziativa popolare ed il *referendum* che essa prevede, equiparandone i limiti di ammissibilità a quelli del *referendum* abrogativo, quali risultano dalla indicata giurisprudenza costituzionale.