



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori CALDEROLI, BRICOLO, MURA, MAZZATORTA, ADERENTI, BOLDI, CAGNIN, CASTELLI, DAVICO, DIVINA, Paolo FRANCO, Massimo GARAVAGLIA, LEONI, MARAVENTANO, MONTANI, PITTONI, RIZZI, TORRI, VACCARI, VALLARDI, VALLI e VEDANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 SETTEMBRE 2012

Introduzione del principio di ammissibilità per i *referendum* abrogativi sulle leggi tributarie e di ratifica dei trattati internazionali

ONOREVOLI SENATORI. - Il *referendum* è il più importante istituto di democrazia diretta previsto dalla Costituzione. Nel nostro Paese, a differenza di molti altri Stati appartenenti all'Unione europea, l'istituto referendario non solo è stato ampiamente utilizzato ma molto spesso abusato. In verità questo nobile istituto nel nostro Paese nacque già deprezzato, essendo stati previsti limiti molto stringenti sulle materie per le quali era possibile far sì che il popolo si pronunciasse direttamente. Il *referendum* abrogativo è a tutti gli effetti un atto avente forza di legge, posto tra le fonti del diritto primarie. Oggetto del *referendum* possono essere leggi o atti aventi forza di legge e non quindi fonti di rango costituzionale. Altri limiti dell'istituto sono presenti al secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione: «Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali».

Questi limiti nel tempo sono stati resi via via sempre più estensivi a seguito dei numerosi pronunciamenti della Corte costituzionale. La Consulta, con la sentenza n. 16 del 7 febbraio 1978, delineò quella che venne denominata la teoria dei limiti impliciti. In quella occasione la Corte costituzionale, nel contesto di una riflessione di carattere generale relativa all'individuazione dell'effettiva portata del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione complessivamente inteso, affermava che le categorie di atti legislativi, indicate espressamente dallo stesso come non sottoponibili a *referendum* abrogativo, vanno interpretate non in senso strettamente letterale, ma ricorrendo a criteri logico-sistematici, con la conseguenza che non possono costituire oggetto di *referendum*

anche le leggi che producono effetti giuridici collegati così strettamente all'ambito di operatività delle categorie espressamente enunciate nella disposizione costituzionale, da poter essere considerate come implicitamente sottintese dalla Costituzione stessa. L'applicazione di questo criterio generale alla categoria delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali comporta l'estensione dell'inammissibilità anche alle leggi di stretta esecuzione dei trattati stessi.

La *ratio* del limite così configurato veniva individuata nell'esigenza di impedire, una volta perfezionatosi il trattato, che esso venga privato dell'indispensabile fondamento costituzionale - ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione - determinandone la disapplicazione e rendendo in tal modo responsabile lo Stato italiano verso gli altri contraenti. Se questo limite, in teoria trova una sua ragione d'essere oggi, a differenza di quando fu previsto, non può non essere riconsiderato tenendo conto della sostanziale eccezionalità dei trattati dell'Unione europea.

Se è vero che da un lato, come prima si accennava, negli altri Paesi europei, Svizzera ed Irlanda escluse, il ricorso all'istituto del *referendum*, è raro ed estremamente restrittivo, dall'altro lato è inopinabile come su tematiche di rilevante importanza quali ad esempio quelle concernenti la sovranità nazionale il popolo è sempre stato chiamato ad esprimersi direttamente.

Basti pensare che ben venti paesi su ventisette, hanno tenuto almeno un *referendum* su tematiche come i trattati europei, l'entrata nella Comunità europea o l'entrata nell'euro.

La realtà quotidiana insegna che l'Unione europea ormai scandisce la nostra vita, regola il nostro operare. Di fronte ad atti

così importanti e fondamentali, il veto all'esercizio della partecipazione diretta dei cittadini sui trattati dell'Unione europea appare non solo anacronistico ma una vera e propria violazione del principio democratico che si fonda sulla sovranità popolare. L'Unione europea si fonda sul principio dello Stato di diritto attraverso l'approvazione libera e democratica. Ciò significa che tutte le azioni intraprese dall'Unione europea si fondano su trattati approvati liberamente e democraticamente da tutti i Paesi membri dell'Unione europea.

Un trattato è un accordo vincolante tra i Paesi membri dell'Unione europea. Esso definisce gli obiettivi dell'Unione europea, le regole di funzionamento delle istituzioni europee, le procedure per l'adozione delle decisioni e le relazioni tra l'Unione europea e i suoi Paesi membri. I trattati vengono modificati per ragioni diverse: rendere l'Unione europea più efficiente e trasparente, preparare l'adesione di nuovi Paesi ed estendere la cooperazione a nuovi settori, come la moneta unica.

In questo momento drammatico, che sta attraversando l'Europa colpita dalla grave crisi economica finanziaria vi è stato un aumento esponenziale dell'attività programmatica e politica dell'Unione europea che ha inciso pesantemente sulle libere scelte dei Paesi membri.

La politica economica europea ha tracciato una *road map* che nei fatti ha condizionato gli interventi dei Governi nazionali incidendo in modo rilevante anche in materia tributaria.

Il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria, ad esempio, è un atto che condiziona e condizionerà profondamente tutte le future scelte di bilancio e, quindi, di azione politica del nostro Paese da oggi in avanti. È, di fatto, una remissione pesantissima e irrevocabile di sovranità a favore di organismi dell'Unione europea la cui legittimazione è del tutto discutibile. Questo trattato, cosid-

detto «*fiscal compact*», è un nuovo insieme di regole, chiamate «regole d'oro», concertate tra Paesi dell'Unione europea che sono vincolanti e prevedono criteri stringenti sulla disciplina di bilancio e di fatto segnano un primo passo verso la rinuncia a parte della sovranità nazionale su questo versante.

Ai fini dell'osservanza del trattato, gli Stati membri si impegnano ad introdurre nelle legislazioni nazionali il pareggio di bilancio con disposizioni vincolanti e di natura permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, riconoscendo, inoltre, la competenza della Corte di giustizia a monitorare il corretto recepimento della regola del pareggio di bilancio.

Lo stesso discorso vale per l'*European stability mechanism* (ESM): si tratta di un fondo in cui noi versiamo soldi pubblici, dei nostri cittadini, ma che sarà governato da un consiglio di governatori non eletti, che godranno della massima immunità in tutte le loro decisioni ed azioni. Queste persone intoccabili, dopo che avremo loro dato i nostri soldi (miliardi e miliardi di euro), decideranno autonomamente a chi concedere i prestiti in caso di bisogno, ma sempre e solo in cambio del rispetto di precise condizioni. Questi signori decideranno quindi la nostra spesa pensionistica, i costi del nostro sistema sanitario e la spesa per la scuola: stiamo parlando di questo e non di cose astratte.

Questi trattati ovviamente incideranno pesantemente anche sulle politica tributaria del nostro paese. Il Governo si vedrà costretto, se vuole adempiere agli obblighi europei a vessare i cittadini con una imposizione fiscale spregiudicata. Questa non è fantascienza ma realtà e gli effetti sono già ampiamente visibili e concreti. Per trovare un riscontro diretto a quanto sino ad ora detto, basta soffermarsi sulla mistificazione operata dal Governo Monti nel reintrodurre l'odiosa tassa sulla casa, utilizzando impropriamente lo stesso nome dell'Imposta municipale unica (IMU), prevista *ex* articolo 8 del decreto le-

gislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale). Tassare l'abitazione principale è profondamente ingiusto perché significa colpire un bene primario incidendo due volte sul frutto del lavoro e del risparmio in netta violazione del principio costituzionale di cui all'articolo 53 che sancisce che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva secondo il criterio della progressività. Alla luce di quanto detto, è impellente e non più procrastinabile una modifica costituzionale dell'articolo 75 che regola l'istituto referendario eliminando quei limiti per i quali il popolo non può essere direttamente coinvolto in materia tributaria e sui trattati internazionali. Se questo non avvenisse, e soprattutto se si tentasse di fer-

mare questa riforma adducendo motivazioni che fondano la loro ragione d'essere sulla incapacità del popolo di decidere per il meglio, ci troveremmo dinanzi ad una palese violazione del principio democratico sul quale si fondano i principi fondamentali della nostra stessa Costituzione. Con questo disegno di legge si vuole in sostanza riaffermare che non vi può essere una vera democrazia senza che il popolo sia effettivamente partecipe delle sorti del proprio Paese. Erich Fromm scriveva: «La democrazia può resistere alla minaccia autoritaria soltanto a patto che si trasformi, da "democrazia di spettatori passivi", in "democrazia di partecipanti attivi", nella quale cioè i problemi della comunità siano familiari al singolo e per lui importanti quanto le sue faccende private».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 75 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Non è ammesso il *referendum* per le leggi di bilancio, di amnistia e di indulto».

