

IL FATTORE REFERENDUM E I RISCHI PER L'EUROPA

ANDREA MANZELLA

COME i mostriattori Pokémon, evocati dal presidente della Repubblica, i referendum appaiono dappertutto in Europa e pongono due domande radicali. La prima è se il referendum — nel tempo dei problemi globali e dell'ansia per superarli — sia ancora strumento di democrazia o sia divenuto, piuttosto, minaccia contro la democrazia. La seconda domanda è se il "referendum in un solo Paese" sia l'ultima espressione di quel sovranismo nazionale assoluto che l'Unione europea avrebbe dovuto sconfiggere.

La prima domanda impone distinzioni. Non sono contro la democrazia i referendum sulle leggi ad oggetto preciso (come furono da noi divorzio e aborto). E neppure quelli per decidere su un'opera pubblica. La democrazia qui è "diretta" non solo perché i cittadini si esprimono senza inter-

mediazioni di rappresentanti, ma perché l'oggetto della decisione è specifico, delimitato negli effetti, comprensibile da tutti: senza rimandi ad altri interrogativi.

Non è così, invece, quando il referendum è su politiche complesse. Allora, diventa arma rozza per eliminare giudizi, ragionamenti, compromessi: quei compiti, insomma, per cui sono nati e vivono i Parlamenti.

Vietando certi tipi di referendum, la nostra Costituzione garantisce riserve di equilibrio parlamentare. No referendum sulle leggi di bilancio: per l'equilibrio tra le entrate e le spese. No sulle leggi tributarie: per l'equilibrio tra tasse ed esenzioni. No sulle leggi di amnistia e di indulto: per l'equilibrio tra delitti e castighi. No sui trattati internazionali: per l'equilibrio dei patti tra Stato e Stato.

Da qui il principio affermato dalla Corte costituzionale sulla necessaria univocità, omogeneità e chiarezza nell'oggetto del referendum. A salvaguardia non solo del "discernimento" dell'elettore, ma anche della certezza dei suoi effetti nell'ordinamento generale. Un principio fondamentale che dovrebbe valere per ogni tipo di referendum.

Da questa saggezza costituzionale italiana si trae anche la risposta alla seconda domanda. Sono compatibili con l'ordinamento pluristatale dell'Unione i "referendum in un solo Paese", quelli a cui risponde un solo elettorato nazionale ma che poi hanno effetti, a frammentazione, su tutti gli altri cittadini dell'Unione?

Anche qui si deve distinguere. È pacifi-

ca, infatti, la possibilità (e forse il dovere) di chiedere, preventivamente, un verdetto del popolo nazionale quando sono in gioco le "limitazioni" — originarie o successive — della sovranità che gli appartiene. Ma, una volta data l'adesione all'ordinamento europeo, scatta automaticamente l'accettazione della sua prima regola: "il funzionamento dell'Unione si

fonda sulla democrazia rappresentativa". È questa la norma base: certamente violata quando referendum popolari — come spot — in questo o quel Paese azzerrino, con effetti per tutti, le decisioni prese da governi e Parlamenti in circuito istituzionale interdipendente.

Brexit, si sa, ha infranto il dogma secolare della "sovranità parlamentare", pilastro della costituzione non-scritta del Regno Unito. La volontà popolare, benché "consultiva", sta prevalendo sulla maggioranza "europea" di Westminster e del suo governo. Ma, al di là di questa rivoluzione costituzionale interna, il dopo-Brexit pesa su tutta l'Unione perché ha annullato in un giorno solo, 43 anni di relazioni, stipulate legittimamente da governi e Parlamenti — la "democrazia rappresentativa" — che avevano fatto la Manica "più stretta".

Tuttavia, anche se sta avendo il più irreparabile degli esiti, Brexit non è stato, però, il primo dei referendum nazionali anti-Ue. Né sarà l'ultimo. Già nel maggio-giugno 2005, due referendum in Francia e Olanda fecero fallire quel "trattato che adottava una Costituzione per l'Europa", solennemente firmato a Roma, il 29 ottobre 2004, da tutti i governi

dell'Unione. Pochi mesi fa, in aprile, ancora in Olanda, un referendum nazionale ha bocciato l'associazione Ue-Ucraina. Ed è atteso, il 2 ottobre, un referendum in Ungheria sull'esplosivo tema della ri-

partizione dei migranti.

In questa sequenza che rende fragile l'Unione, siamo persino riusciti ad inserire il nostro referendum costituzionale ad oggetto plurimo. Atto giuridico dovuto dopo lunga procedura parlamentare: ma lo sconsigliato legame che si è finora stabilito tra il suo esito e la sorte dell'attuale governo ha caricato di risvolti europei anche questo controverso tentativo di assestamento istituzionale interno.

Sbucano, ovunque, insomma, i mostriattori Pokémon. Anche perché sembra che "l'anti-politica", etichetta pigliatutto del nostro tempo, abbia trovato nel referendum la sua forma istituzionale. Come canale privilegiato per rendere giuridicamente definitivo il favoloso "voto di protesta", atto cittadino di puro istinto: ma senza oneri di programma né assunzione di responsabilità democratica verso gli elettori.

Difficile trovare garanzie per evitare questi "voti popolari contro la democrazia". Ma proprio questo sarebbe il compito di innovatori costituzionali senza paura di miti antichi e moderni. Ricomporre in un nuovo ordine democratico il conflitto tra le forme di espressione della volontà popolare. Impedire che la democrazia retroceda, contagiosamente, a modi di tirannia plebiscitaria. Interconnettere, in un'unica rete di sovranità condivisa, i Parlamenti d'Europa.

GRUPPO EDITORIALE L'ESPRESSO