



## I britannici hanno detto sì alla Brexit: uno choc per l'Europa?

di Elisabetta Palici di Suni

1 – L'esito del referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea ha suscitato una grande sorpresa all'interno e al di fuori dei confini britannici.

A dire il vero io ero fermamente convinta che la scelta dell'elettorato britannico sarebbe stata quella di rimanere nell'Unione Europea: pareva la scelta più ragionevole, quella più favorevole al Regno Unito, anche e soprattutto dal punto di vista economico.

L'esperienza dei referendum svoltisi finora nel Regno Unito sembrava dimostrare che l'elettorato britannico tende a non discostarsi dalle scelte più tradizionali, rifugge le soluzioni troppo radicali: perché rischiare?

L'introduzione di forme di democrazia diretta in Gran Bretagna era già stata auspicata da Albert Dicey nel 1890 con il suo celebre scritto "*Ought the Referendum to be introduced into England?*". In un'epoca in cui era venuto meno il veto da parte della Corona e della Camera dei *Lords*, il referendum costituiva infatti, secondo Dicey, il miglior modo per far prevalere la sovranità popolare sul sistema dei partiti attraverso un *popular veto* sulle decisioni più importanti, sui *constitutional changes*, sovvenendo così alla mancanza di quelle salvaguardie introdotte nelle altre democrazie attraverso il procedimento aggravate di revisione costituzionale.

Dopo tanti anni gli auspici di Dicey si sono avverati e con la consueta flemma e la gradualità propria di tutta la storia costituzionale britannica il referendum è infine divenuto l'aggravio, consuetudinario e non scritto, per la revisione della più celebre e celebrata Costituzione non scritta.

Nel Regno Unito gli elettori avevano però solitamente accolto le scelte della maggioranza di governo: la democrazia diretta costituiva una conferma delle decisioni della democrazia rappresentativa, della forza del sistema parlamentare, dello stretto legame tra l'elettorato britannico e le sue istituzioni secolari.

Non c'è dubbio che con l'indizione di un referendum sull'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea Cameron e la maggioranza di governo avessero comunque dimostrato un grande coraggio, esponendosi ad un test certamente impegnativo.

Per Cameron era la terza volta.

Nel 2011, dopo aver vinto le elezioni senza conquistare la maggioranza assoluta, e dovendo dunque formare un governo di coalizione con il terzo partito, i Liberali, David Cameron si impegnò con quest'ultimo a indire un referendum sul sistema elettorale. Il sistema maggioritario tipico del Regno Unito aveva sempre favorito i *Labour* e il suo stesso partito: modificarlo poteva quindi giovare ai Liberali, certo non ai Conservatori. Eppure Cameron accettò che si tenesse il referendum, lo indisse e lo vinse. E alle elezioni successive ottenne la maggioranza assoluta.

Ancora più clamoroso fu il referendum sulla secessione della Scozia, per il quale il Governo negoziò tempi, termini e modalità della consultazione popolare con i rappresentanti scozzesi. Il Parlamento di Westminster, dopo aver devoluto alla Scozia una parte dei propri poteri, la autorizzò a chiedere ai suoi abitanti se questo fosse sufficiente, ribaltando così le posizioni: erano gli scozzesi a dover definire i limiti della sovranità del Regno Unito sulla Scozia!

In Spagna si ebbe una situazione opposta: benché la Costituzione spagnola riconosca espressamente alle Comunità autonome poteri molto più estesi di quelli devoluti nel Regno Unito, il Governo e il Tribunale costituzionale si opposero in ogni modo a un referendum sull'indipendenza della Catalogna dalla Spagna: il referendum si tenne egualmente, contro la volontà del Governo, ma l'80% dei voti

favorevoli all'indipendenza rimase privo di effetti. Nel Regno Unito invece, dove il Governo accettò la sfida del referendum, i favorevoli all'indipendenza non ottennero la maggioranza: il 55% dei votanti si schierò contro.

Per la terza volta Cameron aveva accettato di mettersi in gioco, aveva accettato il rischio di una sconfitta, ma la terza sfida, quella sulla Brexit, ha ora avuto un esito opposto: con un'affluenza molto alta, pari al 72%, il 51,8% dei votanti ha detto no all'Unione Europea, no a Cameron.

Con grande coerenza egli ne ha tratto immediatamente le conseguenze, dichiarando che si dimetterà e dimostrando così un grande *fair play* costituzionale.

Si tratta di un atteggiamento che forse si potrebbe definire *agonistico* e che fa indubbiamente parte della mentalità britannica, della cultura e delle istituzioni del Regno Unito.

La legge elettorale maggioritaria, in particolare, ha abituato la classe politica a vincere o a perdere: chi vince governa, chi perde va all'opposizione.

Tutto ciò favorisce una grande trasparenza nell'azione di Governo e nelle stesse consultazioni popolari.

## 2 – Ma è giusto sottoporre a referendum il tema dell'Unione Europea?

Mario Monti, sulle pagine del Corriere della Sera, pochi giorni fa scrisse che, sottoponendo la questione dell'UE a referendum popolare, “Cameron ha distrutto il lavoro di una generazione di europei... ha abusato della democrazia”. Monti ha anche affermato di essere “contento che la nostra Costituzione, quella vigente e quella che forse verrà, non prevede la consultazione popolare per la ratifica dei Trattati internazionali”.

A questo proposito merita però sottolineare che sull'Unione Europea e sull'Europa si sono già svolti numerosi referendum.

Nel Regno Unito il primo referendum nazionale, nel 1975, ha riguardato proprio la sua permanenza nella Comunità economica europea.

In molti altri Paesi europei si sono avute consultazioni referendarie riferite all'Europa: vi sono stati referendum sul trattato di Maastricht, sul trattato che

istituisce una Costituzione per l'Europa e sull'adesione all'Unione Europea da parte dei nuovi Stati: nel 2003 a Malta, in Slovenia, Ungheria, Lituania, Slovacchia, Polonia, Repubblica Ceca, Estonia e Lettonia, nel 2012 in Croazia.

In Francia il referendum sul trattato di Maastricht ha avuto esito positivo con il 51% dei voti nel 1992, mentre quello sulla Costituzione europea del 2005 è stato respinto dal 54,68% degli elettori.

In Irlanda tutti gli atti riferiti alla Comunità europea e all'Unione europea sono stati sottoposti a referendum: nel 1972 gli irlandesi accettarono con l'83% dei consensi di aderire alla Comunità europea ed esito positivo ebbero anche i referendum per l'adesione all'Atto Unico europeo, al trattato di Maastricht, al trattato di Amsterdam e al trattato di Nizza. Con riferimento al trattato di Lisbona un referendum ebbe invece esito negativo nel 2008 con il 53,4% dei voti, ma un anno dopo un nuovo referendum ribaltò il risultato, con il 67% dei voti a favore.

La Costituzione dei Paesi Bassi non prevede i referendum, ma nel 2005 si svolse il primo referendum nazionale con riferimento alla Costituzione europea: esso ebbe esito negativo con il 61.54% dei voti. Da ultimo il 6 aprile 2016 si è svolto un referendum sull'accordo tra Unione Europea ed Ucraina, anch'esso respinto dal 61% dei votanti.

In effetti il ricorso al referendum è stato determinante negli ultimi anni per le decisioni riguardanti l'Unione Europea anche nei Paesi del Nord Europa, che non avevano mai svolto, o raramente, consultazioni popolari: nel 1994 il referendum per l'adesione all'Unione Europea ha avuto esito negativo in Norvegia, positivo in Finlandia e in Svezia; nel 1998 la Danimarca si è espressa con referendum a favore del trattato di Maastricht, ma nel 2000 contro l'introduzione dell'euro (come è avvenuto in Svezia nel 2003).

Per l'Italia merita poi osservare che l'art. 75 della Costituzione vieta il referendum abrogativo per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, ma nel 1989 è stata approvata un'apposita legge costituzionale perché si svolgesse un referendum di indirizzo sul conferimento del mandato costituente al Parlamento europeo: al referendum partecipò l'80,7% degli elettori e i voti favorevoli furono l'88%.

Questa esplosione di referendum riferiti all'Europa ha una ragione ben precisa: il c.d. deficit democratico delle istituzioni dell'Unione Europea.

Ora, non c'è dubbio che il referendum sulla Brexit è destinato a ripercuotersi negativamente sul Regno Unito e sul resto dell'Unione Europea, ma la soluzione non può certo essere quella di impedire o di demonizzare consultazioni popolari in questo ambito!

Occorre dunque prenderne atto e riconoscere che le consultazioni popolari sui grandi temi che riguardano l'Europa possono ovviare almeno in parte al deficit democratico delle istituzioni europee e al senso di disagio provocato in molti cittadini europei dalla crisi economica e dai tentennamenti di molti Paesi e della stessa Unione Europea di fronte al fenomeno dell'immigrazione.

Che la democrazia diretta valga a compensare il deficit democratico dell'Unione Europea è del resto riconosciuto proprio da quest'ultima, tanto che il Trattato di Lisbona ha introdotto all'art. 11, quarto comma, il diritto di iniziativa dei cittadini europei: "Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati". Questo strumento di democrazia diretta, che ha un'efficacia comunque meno immediata rispetto ai referendum, ha già avuto un'estesa applicazione da quando è entrato in vigore il regolamento n. 211/2011, che ne ha specificato i requisiti.

Al di là delle diverse conseguenze economiche, politiche e giuridiche che il referendum sulla Brexit produrrà nel Regno Unito (tra l'altro spaccato fra l'Inghilterra, dove si sono avuti la maggioranza dei voti favorevoli all'uscita, e la Scozia e il Galles, dove la maggioranza era invece a favore della permanenza nell'Unione Europea), il coraggio dimostrato da Cameron con l'indizione del referendum sulla Brexit dovrebbe condurre l'Unione Europea e i Paesi membri a dimostrare lo stesso coraggio attraverso scelte chiare e trasparenti sui temi più caldi, rafforzando il dialogo con i cittadini, senza temere o demonizzare gli strumenti di democrazia diretta.

Se questo avvenisse la Brexit potrebbe paradossalmente consolidare, anziché indebolire l'Unione Europea.