

Il referendum come alibi

Roberto Bin

Periodi strani quelli attuali. Si passa da *referendum* a *referendum* senza ben capire su che cosa si stia realmente decidendo. Si è iniziato con il c.d. *referendum* "sulle trivelle", regolarmente celebrato senza che nessuno avesse ben capito quali ne fossero le implicazioni. Si è sfiorato persino uno scontro istituzionale. Il Capo del Governo (seguendo l'esempio non commendevole di Craxi) ha invitato gli elettori ad andare al mare; il Presidente della Corte costituzionale ha reagito, ricordando che il voto è l'unica espressione della sovranità popolare e va preso sul serio. Assolutamente vero: però se io, che non credo di essere l'elettore più disinformato, non riesco a capire quale sia la reale posta in gioco, perché devo sentirmi in obbligo di andare ad assolvere il mio compito di cittadino esprimendo l'opzione tra due alternative che non mi sono chiare? Se vado a votare e mi astengo, di fatto favorisco i promotori perché concorro a raggiungere il *quorum*; se invece scelgo di disertare le urne, di fatto favorisco gli oppositori. Astenendomi almeno concorro a comunicare ai promotori che la dispendiosa macchina referendaria non la si deve mettere in moto senza una ragione chiara e comprensibile, ragione che non può essere l'assunzione di una vaga opzione ideologica, come ci è stata presentata: come se il *referendum* riguardasse davvero l'alternativa tra ambiente pulito e riduzione dell'energia fossile, da un lato, e autarchia energetica del paese e difesa dei posti di lavoro, dall'altro. Che c'entrava il quesito referendario con queste alternative nessuno è riuscito a spiegarlo, se non dicendo che era l'occasione di mandare un segnale: ma il *referendum* abrogativo serve davvero a mandare segnali? Direi proprio di no, perché ne conseguono effetti giuridici che devono essere ben soppesati. E quindi in precedenza dichiarati.

A questo gioco si ha ben diritto di non starci. Il *referendum* diventa l'occasione della resa dei conti in contesti politici che nulla hanno a che fare con il merito della questione posta in discussione. Così può dirsi anche del *referendum* costituzionale che andremo a votare in autunno. Più approfondisco l'esame del testo e meno capisco per quale ragione esso debba essere respinto. Che il testo non sia bellissimo è un punto su cui non è difficile concordare: ma basta questo a respingere la riforma? Non si tratta di confrontare la riforma licenziata dalle Camere con un testo ideale di costituzione, che sia frutto della nostra fantasia legislativa o derivi da ciò che avevano immaginato i nostri costituenti; si tratta invece di capire se la riforma

possa farci fare un passo avanti rispetto alla situazione istituzionale *reale*, che è ben diversa dal modello voluto nel 1947. Ma nel merito non si discute: l'avversione per la riforma è in realtà avversione per la maggioranza che l'ha voluta, per il suo *leader*, per un certo stile di governo, per una situazione contingente interna al partito di maggioranza relativa, per un progetto "decisionista" anziché "pluralista", forse anche per "la politica" nel suo complesso. Ma allora non è la riforma l'oggetto del *referendum*; esso si pone come occasione di confronto elettorale che prescinde dal testo votato dal parlamento. Qualsiasi altra consultazione elettorale potrebbe sostituirsi al *referendum* costituzionale se avesse ad oggetto qualcosa su cui il Presidente del Consiglio dei ministri abbia – per usare l'orribile espressione giornalistica – "messo la faccia". Anche in questo caso poco sembra interessare quali siano gli effetti, giuridici e non, del voto popolare, favorevole o contrario che sia alla riforma. La partita si gioca su un terreno diverso. Però quegli effetti alla fine si produrranno.

Il *referendum* sul *Brexit* dimostra che il problema non è solo italiano. Anche in questo caso la consultazione popolare è stata l'occasione per far affiorare malumori nei confronti dell'Unione europea, l'immigrazione, la crisi occupazionale e industriale, la perdita dell'Impero e, naturalmente, la figura del *premier* e l'*establishment* politico. La legge che istituiva il *referendum* consultivo (*EU Referendum Act 2015*) prevedeva che gli uffici governativi pubblicassero in tempo i risultati della trattativa con l'Unione europea per modificare i termini della partecipazione britannica, l'opinione del Governo in merito a tale trattativa e una documentazione sugli impegni e i vantaggi dell'appartenenza del Regno Unito, anche in comparazione con la situazione degli Stati che non fanno parte dell'UE. Una documentazione che non ha avuto alcun ruolo nel dibattito attorno al *Brexit*. Giustamente è stato osservato che ciò dipende dalla follia di sottoporre a *referendum* temi così complessi: se il dibattito pubblico rispetta la *par condicio*, il sì e il no ottengono lo stesso spazio e quindi la stessa legittimazione. Ma è davvero bene che sia così? Un argomento basato sui dati economici dell'integrazione dei mercati può avere la stessa legittimazione dell'argomento basato sui polacchi che portano via il lavoro agli inglesi o sui milioni che lo Stato versa alle casse europee?

C'è un altro *referendum* che si aggira per l'Italia, l'Italia del nord. Come osservava Marx, la storia si ripete sempre due volte, la prima come tragedia e la seconda come farsa. Il *Brexit* potrebbe essere una tragedia, semmai verrà davvero

portata a compimento. Il *referendum* promosso dalla Lombardia e dal Veneto sulle "maggiori competenze" delle due regioni è sicuramente una farsa.

La vicenda è nota. Le due regioni governate dalla Lega sono tornate una volta ancora all'attacco brandendo la spada della loro diversità e della minaccia dell'*exit*. E una volta di più (sui precedenti cfr. F. Conte, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in "Quaderni costituzionali", 3/2015) la Corte costituzionale ha dovuto intervenire a mettere dei limiti. Nel Veneto, la legge regionale 15/2014 autorizzava il Presidente della Regione a "instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un *referendum* consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto": in realtà si trattava di ben cinque quesiti, tre dedicati agli aspetti finanziari e uno all'ipotesi che il Veneto diventi una Regione a statuto speciale. Invece di aprire un negoziato, il Governo impugnava la legge davanti alla Corte costituzionale (sent. 118/2015, su cui si veda il commento di D. Tega in questa *Rivista*), che censurava quattro dei cinque quesiti: diventare una Regione speciale implica infatti una riforma costituzionale (per la quale la Regione potrebbe sicuramente proporre un'iniziativa legislativa), mentre modificare le regole sulla finanza regionale – oltre che cozzare con i limiti dei *referendum* previsti dall'art. 75 Cost. dallo stesso Statuto regionale – andrebbe contro regole legislative e principi costituzionali. L'unico *referendum* che supera il controllo di costituzionalità è quello che ha ad oggetto il seguente quesito: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". Un quesito siffatto – spiega la Corte – "ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata" e "non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti": e pertanto, sotto questo profilo, la censura del Governo è infondata.

Insomma, è un *referendum* inutile, perché servirebbe soltanto ad autorizzare il Presidente della Regione a fare quello che già può fare in forza di una previsione costituzionale (che, oltretutto, se passerà la riforma costituzionale in attesa di approvazione referendaria, allargherà ulteriormente gli spazi consentiti all'iniziativa regionale). Nulla infatti impedirebbe al Presidente della Regione di avviare i negoziati con il Governo al fine di avviare il meccanismo predisposto dall'art. 116.3. L'inutilità però non è motivo di illegittimità. Ma il *referendum* avrebbe però un

costo, calcolato dalla stessa legge regionale in quasi quattro milioni di euro; i quali verranno sottratti - prevede la legge stessa, disponendo la copertura finanziaria - a danno di vari capitoli di spesa, in massima parte riducendo le uscite per “Servizi alle imprese e alla collettività rurale”, il “Sostegno alle aree naturali protette regionali”, la “Prevenzione e protezione ambientale”, gli “Interventi per il diritto allo studio”. Ne saranno felici i cittadini veneti: ma, soprattutto, ne saranno informati?

Si può essere perplessi davanti a questo singolare uso della finanza regionale, ma l'esempio è contagioso. Quando il giudizio della Corte costituzionale era ancora pendente, anche la Regione Lombardia ha preso l'iniziativa di indire un *referendum* analogo: “Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?” (D.c.r. 17 febbraio 2015 - n. X/638, in BUR s.o. 9/2015). Non sapremo mai che cosa sia sottinteso in quell'inciso sulla “specialità” della Regione, ma non è apparso al Governo necessario reagire: l'inutilità del *referendum* non comporta, ma anzi esclude, la lesività.

C'è però da riconoscere che, almeno in questo caso, il *referendum*, se mai sarà effettuato, comporterà un limitato costo finanziario per i cittadini regionali. Sarà infatti l'occasione di sperimentare il voto elettronico, così promette la delibera. Un'inutilità a basso prezzo è già quasi un'utilità, in Italia.