



MODULO EUROPEO JEAN MONNET

I referendum per l'Unione Europea

Genito Agostino
0310500550

Introduzione

Il processo costitutivo di quella che oggi è conosciuta come Unione Europea ha vissuto tappe fondamentali nelle quali diverse autorità politiche si sono impegnate nell'attuazione di tale progetto. All'interno del dibattito diversi orientamenti hanno contribuito a questo lungo e graduale percorso che ha visto la nascita e lo sviluppo di un partenariato economico e politico di carattere sovranazionale unico nel suo genere. Ad oggi i protagonisti attivi del progetto "Europa" non sono esclusivamente gli esponenti della classe politica ma anche i cittadini "Europei" dei singoli Stati. Essi possono partecipare al processo politico attraverso diverse modalità, tra le quali le elezioni degli eurodeputati, la presentazione di petizioni al Parlamento europeo e la possibilità di esprimersi in maniera diretta, attraverso i referendum, sui temi riguardanti l'Europa.

Questo lavoro, mediante l'analisi dei Referendum in materia di UE nelle diverse realtà nazionali, vuole evidenziare l'evoluzione, la funzione ed il ruolo di tale istituto giuridico nel contesto e processo d'integrazione politica europeo lungo il corso degli anni, giungendo ad una definizione contemporanea delle sue caratteristiche principali.

Diverse sono le nazioni che, attuando i propri ordinamenti costituzionali, hanno svolto almeno una volta un referendum riguardante tematiche Europee.

Nell'esposizione delle analisi referendarie che seguiranno, si delinearanno le diverse tipologie di referendum evidenziandone i tratti fondamentali: il loro processo d'indizione attraverso i principali fautori, la loro natura vincolante o consultiva, l'oggetto dei referendum con annesso obiettivo. Diversi sono stati i quesiti che hanno visto i cittadini esporsi, in maniera diretta, su temi come ad esempio la ratifica di un documento internazionale redatto dall'Unione Europea, l'influenza della stessa sulla politica nazionale, l'entrata di un Paese nell'UE, così come l'uscita prevista dalla clausola di recesso del Trattato di Lisbona 2007.

L'analisi degli elementi su citati fa emergere come, in particolar modo negli ultimi anni, siano cambiate le dinamiche, le motivazioni e gli obiettivi di questi referendum. Cambiamenti percepibili anche attraverso l'azione, oltre che degli esponenti governativi nazionali, di diversi attori politici tra i promotori dei quesiti referendari.

I referendum voluti dai governi nazionali in ottica europeista, al fine di trovare una quasi certa legittimazione nel loro operato, hanno caratterizzato per anni quell'unico vero rapporto diretto tra i cittadini dei singoli Stati e l'Unione Europea. Ora diversi e nuovi attori politici danno vita a percorsi legislativi per la richiesta di referendum e sono soprattutto i risultati a sottolineare tali cambiamenti dell'attività referendaria in ottica europea. Emblema di ciò è la recente Brexit¹ che accompagna nel nostro studio i recenti referendum che, tra il 2014 e il 2016, hanno caratterizzato alcuni Paesi quali: Grecia, Danimarca, Paesi Bassi, Ungheria e Svizzera.

Il lavoro si conclude con un focus, in determinate realtà nazionali, sull'operato di diversi movimenti, partiti e associazioni che, non condividendo l'ottica europeista e trovando spazio nell'opinione pubblica, si fanno promotori di referendum per l'uscita dall'Unione Europea e per il No Euro.

Le conclusioni pongono delle riflessioni sulla funzione del referendum, il ruolo che esso svolge nella politica d'integrazione europea e quanto i suoi risultati siano espressione di riflessione sull'Unione Europea.

¹ Così definito in modo abbreviato il concetto di "British exit" cioè l'atto di uscita dall'UE da parte del Regno Unito in seguito al referendum del 23 Giugno 2016.

1. I referendum su temi europei

Per referendum² si intende un istituto giuridico per il quale, in senso lato, è consentita o richiesta al corpo elettorale una decisione su singole questioni; in senso più ristretto, pronuncia popolare, autorizzata dalla legge e nei modi da questa previsti, su un atto normativo³.

Tra gli attuali 28 Stati membri dell'Unione Europea solo sei non hanno mai indetto un referendum in chiave europea riguardanti i temi connessi all'adesione e al processo d'integrazione generale. Tra i Paesi fondatori, troviamo Belgio e Germania, mentre tra i neo entrati nel processo di allargamento risultano: Portogallo, Cipro, Bulgaria e Romania⁴.

Gli altri 22 Paesi almeno una volta hanno fatto ricorso al su citato istituto giuridico che è bene differenziare tra convocazioni giuridicamente vincolanti e quelle facoltativamente indette dagli organi costituzionali legittimati in ogni Stato membro [Rodean, 2014]. Nel primo caso i Paesi interessati sono: Austria, Danimarca, Slovenia, Slovacchia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Estonia. Nel secondo caso: Danimarca, Finlandia, Francia, Spagna, Svezia, Paesi Bassi, Malta, Lussemburgo, Regno Unito, Polonia, Italia, Repubblica Ceca.

L'Unione Europea, per quanto concerne leggi di rango costituzionale o la ratifica dei trattati, lascia agli Stati membri la scelta della via referendaria, per approvazione e/o abrogazione⁵. I singoli Stati europei dell'Unione prevedono propri sistemi referendari [Mendez F. e M., Triga, 2014].

I risultati dei referendum fino agli inizi degli anni Novanta evidenziano delle maggioranze a favore dell'adesione al progetto "Europa" e del continuo sviluppo dei trattati per la promozione di una più stretta integrazione europea. Escluso il caso della Norvegia, che nel 1972 disse "no" all'entrata nell'allora Comunità Europea con il 53,5% dei voti a fronte di un'affluenza del 79%, altri referendum (1972) videro l'adesione dell'Irlanda e della Danimarca nel 1973 e la scelta della permanenza nella CEE da parte del Regno Unito nel 1975⁶. Il risultato Irlandese fu nettamente a favore del "sì" con una percentuale del 83,09% su un'affluenza del 70,88%. L'Irlanda è il solo Stato membro che, in seguito all'adesione all'allora CEE, dal 1987 (anno dell'Atto Unico Europeo) prevede la ratifica di qualsiasi modifica dei trattati europei tramite referendum e non esclusivamente tramite Parlamento [Piris, 2013]. Anche la Danimarca vide schierarsi per l'adesione una percentuale del 63,2% sull'altissima affluenza dei votanti quantificata nel 91,4% degli aventi diritto. Questo fu un risultato importante per il percorso europeo che fece da contraltare a quello Norvegese che costrinse il Paese scandinavo a ritirare la domanda d'adesione. Altro elemento che in quegli anni consolidò l'idea d'Europa fu il risultato referendario del Regno Unito che vide nel 1975

² [propr. lat. mod., gerundivo neutro sostantivato del verbo *referre* «riferire», dalla locuz. *ad referendum* «(convocazione) per riferire»].

³ <http://www.treccani.it>

⁴ Elencati in ordine d'ingresso: Portogallo 1986, Cipro 2004, Bulgaria e Romania 2007.

⁵ Come previsto dal Trattato Europeo.

⁶ Il Regno Unito aveva aderito alla CEE, per mezzo dell'azione di governo che fece richiesta d'adesione, in concomitanza con Irlanda e Danimarca a partire dal 1° Gennaio 1973.

esprimersi positivamente (sulla permanenza) il 67,20% del totale dei votanti (64,50%). Nel 1973, per la prima volta la Comunità Europea allargava i suoi confini. A riguardo, l'anno prima fu svolto un referendum in Francia per chiedere se si fosse d'accordo su tale allargamento. Il "sì" fu votato dal 68,32% su un'affluenza del 70,79%. In Italia, sebbene l'art.75 della costituzione non prevede referendum in materia di trattati internazionali, nel 1989 il Parlamento approvò ad hoc la legge costituzionale 3 aprile 1989 n.2 (1). Con tale deroga si chiedeva al corpo elettorale se fosse favorevole «alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento» e ad affidare al Parlamento europeo il compito di redigere un progetto di Costituzione europea. In definitiva si è trattato di un referendum a forte valenza plebiscitaria, dato l'accordo della quasi unanimità del Parlamento italiano sul suo oggetto ed il successivo esito della consultazione (l'88,1% di voti favorevoli su 80,7 % dei votanti)⁷.

Quanto esposto, mette in evidenza il diretto sostegno popolare di diverse realtà nazionali all'integrazione europea e all'operato dei governi in ottica europeista.

Sintomi di un'inversione di tendenza sono rintracciabili già a partire dal 1992, quando in Danimarca viene indetto un referendum confermativo per la ratifica del trattato di Maastricht. Il risultato è sorprendente: vince il "no", con il 50,7% dei voti e con un'affluenza pari al 83,10%. Il governo danese inizia una serie di negoziazioni che porta ad ottenere dalla CE degli opt-out⁸. Le nuove condizioni stipulate con Bruxelles permettono di ribaltare l'anno dopo l'esito del referendum. Il "sì" vince con il 56,7% dei votanti, che in totale sono 86,2%. Quanto accaduto nella realtà danese lascia intendere che da allora nulla può essere dato per scontato e che la politica dei referendum in chiave europea si caratterizza di elementi e dinamiche nuove recitando un ruolo centrale nel processo d'integrazione europea.

Tralasciando i referendum che hanno avuto come tema l'adesione all'attuale UE da parte di tredici Paesi⁹ con una decisa e preventivabile vittoria del "sì", sono altri quelli che confermano questa graduale inversione di tendenza. I temi oggetto di tali referendum sono l'adozione della moneta unica Euro e la ratifica del Trattato che istituiva l'entrata in vigore della Costituzione Europea. Nel primo caso sono la Danimarca nel 2000 e la Svezia nel 2003 ad esprimersi negativamente. Il "no" vince in Danimarca con il 53,2%, su una affluenza del 87,6%, e in Svezia con il 55,9% su di una percentuale di votanti pari al 82,6%. Nel secondo caso, sono la Francia e i Paesi Bassi nel 2005 a non accettare la ratifica, rispettivamente con il 54,68% dei "no" sul 69,34% dei votanti e il 61,50% con una affluenza del 63,30%.

Per entrare in vigore, il Trattato che istituiva la Costituzione doveva essere ratificato da tutti gli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, mediante ratifica del Parlamento o tramite referendum.

In esito alle difficoltà incontrate in sede di ratifica da parte di alcuni Stati membri, fu deciso di osservare un "periodo di riflessione" sul futuro dell'Europa al fine di favorire un ampio dibattito con i cittadini europei.

⁷<http://elezionistorico.interno.it> Archivio storico Ministero dell'Interno, Italia. Referendum 18/06/1989 in concomitanza con le elezioni europee.

⁸ Clausole di esclusione da alcune leggi europee in materia di Giustizia ed Affari Interni, Difesa, Politica Estera e Sicurezza Comune (PESC) e unione monetaria (Accordo di Edimburgo).

⁹ Austria, Finlandia e Svezia nel 1995. Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria nel 2004. Croazia 2013

In occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 è stato convenuto un mandato per la convocazione di una CIG¹⁰ incaricata di finalizzare e adottare non più una Costituzione ma un "trattato di modifica" per l'Unione Europea. Il testo definitivo del Trattato è stato approvato in occasione del Consiglio europeo che si è svolto a Lisbona il 18 e 19 ottobre 2007. Il Trattato di Lisbona è stato firmato dagli Stati membri il 13 dicembre 2007¹¹ e ratificato da ognuno di essi mediante Parlamento ad eccezione dell'Irlanda che ratificò tramite referendum solo nel 2009 (67,13% "si" affluenza 59%), poiché il 2008 aveva visto vincere il "no" con il 53,4% su una affluenza del 53,13%.

2. *Gli ultimi referendum*

Tratteremo ora in particolare gli ultimi referendum che si sono svolti in materia di Europa. Essi più di altri mettono in luce elementi nuovi e dinamiche complesse che sono nettamente legate al processo di integrazione europea poiché vanno ad influenzare in maniera determinante l'operato dei governi nazionali ed anche la negoziazione tra Stati. I referendum analizzati si sono svolti in realtà nazionali che presentano posizioni nettamente contrastanti all'interno del dibattito sui temi europei. Questo favorirà la possibilità di evidenziare quanto i referendum incidano sulla realtà europea, i tratti che li caratterizzano e i fattori che maggiormente li influenzano. Le tematiche oggetto dei seguenti quesiti referendari sono centrali per l'attività dell'Unione Europea data la loro natura in ambito di: economia, sicurezza, integrazione e permanenza nell'UE.

2.1. *Economia*

Il caso riguarda la Grecia e risulta essere un altro graduale passo verso un nuovo tipo di colloquio tra gli Stati membri e l'Unione Europea. Il Referendum in questione si pone in ottica di politica economica e si svolge in un contesto di una fortissima crisi nazionale senza precedenti, che minacciava gli equilibri della zona Euro. In seguito alla crisi economica, che a partire soprattutto dal 2009 ha messo in seria difficoltà i Paesi occidentali, la Grecia vede aumentare drasticamente il suo debito pubblico rischiando anche il default. Nel 2015 il capo del governo Alexis Tsipras, primo esponente del partito SYRIZA¹² eletto il 25 Gennaio dello stesso anno, si trova nel mese di Giugno a dover fronteggiare il pagamento del debito greco. La negoziazione con la Troika¹³, tenutasi il 25 Giugno in occasione dell'Eurogruppo, per Tsipras non è sostenibile, giudicando negativamente le condizioni per il piano di pagamento del debito greco. È in questo momento che, dopo il passaggio in Parlamento, il capo del governo greco indice un referendum per porre al popolo il quesito di accettare o meno le condizioni di aiuto della Troika. Il voto in Parlamento vede schierarsi a favore del referendum accanto al

¹⁰ Conferenza Intergovernativa

¹¹ <http://europa.eu>

¹² Coalizione della sinistra radicale

¹³ L'insieme dei creditori ufficiali durante le negoziazioni con i paesi costituito da rappresentanti della Commissione europea, della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale. Dal 2015 si designa con il termine *Brussels Group* le cinque parti coinvolte nella trattativa riguardante la crisi economica della Grecia: oltre alla troika, ne fa parte il Meccanismo europeo di stabilità e il governo della Grecia.

partito di Tsipras sia ANEL¹⁴, partito di coalizione della maggioranza, sia Alba Dorata¹⁵. Contrari al referendum i partiti di centro-sinistra e centro-destra tra i quali Nuova Democrazia¹⁶ e il Partito comunista greco KKE, contrario anche alle proposte del governo.

Su tale percorso l'Europa si spacca. Parte dei paesi vedono pericolosa tale strada che, in caso della vittoria del "no", avrebbe potuto addirittura portare all'uscita greca dall'UE. Contrariamente c'è chi sostiene la scelta di Tsipras, che fa di questo referendum un vero esempio di democrazia per un popolo che deve essere libero di scegliere su tematiche di estrema importanza.

Tsipras si schiera per il "no" in quanto non vuole che la Grecia accetti incondizionatamente le proposte della allora Troika. Il 5 Luglio 2015 il popolo Greco, con un'affluenza del 62.5%, sceglie di rifiutare. Alla fine la percentuale di voti per il "no" sarà del 61,31%. Determinanti sono stati soprattutto i giovani tra i 18 e i 34 anni: quasi il 70% ha votato contro l'accordo proposto dai creditori internazionali¹⁷.

Molti vedono in questo risultato una rottura con l'Europa che però non avverrà, ma condurrà, come auspicava Tsipras, ad un nuovo colloquio con l'UE. «I greci non hanno detto sì o no all'Europa. Vogliamo un piano credibile e sostenibile con la Commissione UE. I greci hanno fatto una scelta coraggiosa, che cambierà il dibattito in Europa. La Grecia da domani vuole sedersi di nuovo al tavolo delle trattative: vogliamo continuarle con un programma reale di riforme ma con giustizia sociale e dobbiamo "riarticolare" la questione del debito»¹⁸. Anche Varoufakis, ministro delle finanze, sostiene che «Il NO è un grande SI alla democrazia, un SI a un'Europa di benessere e speranze per tutti»¹⁹.

2.2. Sicurezza

Il referendum in chiave europea che ha come tema la sicurezza riguarda la realtà danese che, come si è evinto fino ad ora, è una delle più complesse circa i temi sull'Europa. Dopo i referendum su citati, ne viene indetto un'altro nel 2015, anno in cui il contesto europeo vive una grande crisi di rifugiati che porta con se il timore di un'infiltrazione terrorista nella zona Schengen. Principale promotore del referendum è Lars Lokke Rasmussen, leader del partito liberale Venstre, nonché Primo ministro danese del centro-destra, che fu appoggiato da gran parte del Parlamento²⁰. L'intento del Governo era una piena adesione all'Europol²¹ cooperando con l'UE per il contrasto ai crimini informatici, alla pedofilia e al traffico di essere umani lasciando una chiusura rispetto alle politiche d'immigrazione e diritto d'asilo, sulle quali la Danimarca avrebbe conservato la propria autonomia. Il 3 dicembre 2015, il popolo danese è stato chiamato

¹⁴ Partito di destra.

¹⁵ Partito di estrema destra.

¹⁶ Seguita da altri partiti quali: PASOK, To Potami, KIDISO.

¹⁷ <http://www.huffingtonpost.it>

¹⁸ <http://www.ilsole24ore.com>

¹⁹ <http://www.huffingtonpost.it>

²⁰ Già il precedente governo di centrosinistra aveva paventato la possibilità di un referendum sul tema. La Thorning Schmidt aveva infatti raggiunto un accordo con alcuni partiti allora all'opposizione (quello liberale, quello conservatore e quello socialista) sulla cooperazione con l'Unione Europea circa alcune questioni riguardanti giustizia e sicurezza.

²¹ Ufficio di Polizia preposto alla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata nell'Unione Europea.

ad esprimersi sulla possibilità di trasformare uno dei quattro “opt-out”[v. n 8], quello riguardante la Sicurezza Comune, in un “opt-in”, come nei casi di Regno Unito e Irlanda²². Questo avrebbe comportato l’adozione di alcune norme UE, in seguito alle riforme riguardanti l’Europol, sul cambiamento della ricezione ed analisi dei dati.

In opposizione al referendum tra i principali sostenitori del “no” c’era Kristian Thulesen Dahl, leader del Partito Popolare Danese (DPP). Elemento cruciale della sua campagna per il “no” era l’anti-immigrazione, invitando gli elettori a non dare ulteriore sovranità a Bruxelles. Anche se il voto “si” non avrebbe modificato l’opt-out della Danimarca in materia di immigrazione, il DPP ha sostenuto che sarebbe stato il primo passo verso l’accettazione incondizionata delle direttive europee in materia d’immigrazione. Inoltre sosteneva la possibilità di continuare a collaborare con l’Europol mediante accordi paralleli indicando l’esempio della Svizzera che non è uno Stato membro dell’UE.

La propaganda per il “si” sembra invece non essere stata mai per nulla incisiva non riuscendo a centrare la questione fondamentale, quella che dovrebbe vedere la Danimarca al centro del progetto futuro dell’UE²³.

Il risultato vide vincere il “no” con il 53,1% dei voti su un affluenza del 73%. Rasmussen accettò il verdetto del popolo garantendo il rispetto della volontà dei cittadini sostenendo che “I danesi non hanno voluto fare un passo avanti” verso l’integrazione europea e sottolineando che “la ragione per cui si sono opposti è l’incertezza e il fatto che l’Europa si deve confrontare con altri problemi come la crisi dei rifugiati”²⁴.

Vincono i populistici che avevano parlato di una perdita di sovranità in materia di immigrazione nel caso di una maggiore partecipazione ai programmi europei.

Il risultato comporta una nuova negoziazione in merito alla posizione nei confronti dell’Europol e nessun cambiamento rispetto al protocollo 22 del trattato di Lisbona. I rapporti con l’UE rimangono sostanzialmente problematici: la maggioranza della popolazione è restia a cessioni di sovranità²⁵.

2.3. Integrazione

Tema fondamentale connesso strettamente alla sicurezza e al processo di crescita europeo è l’integrazione. Tra i Paesi membri dell’UE sono due i referendum svolti che hanno avuto come oggetto tale tematica: Olanda (Aprile 2016) e Ungheria (Ottobre 2016). Di seguito sarà esposto anche il referendum svolto in Svizzera nel 2014 data la sua influenza sui legami tra lo Stato Elvetico e l’Unione Europea.

Il caso Olandese mette in luce nuovi elementi e nuovi attori politici nel percorso della democrazia diretta in tema di Europa. La questione è incentrata sul legame tra UE ed Ucraina in seguito alla ratifica dell’accordo di associazione in vigore dal 1 gennaio 2016. Tra i 28 Paesi membri che hanno ratificato tale accordo, anche il governo e le camere dell’Aja si erano schierate a favore. L’iniziativa di tale referendum, favorita da

²² A differenza della Danimarca, il Regno Unito e l’Irlanda hanno degli opt-in, sulla giustizia e la legislazione degli affari interni, che consentono loro di scegliere se accettare o rifiutare la legislazione di Bruxelles caso per caso.

²³ <http://uk.reuters.com/article/uk-denmark-eu-referendum>

²⁴ <http://www.eunews.it/2015/12/04/danimarca-ue-referendum>

²⁵ http://www.infomercatiesteri.it/relazioni_internazionali

una nuova legge in Olanda che consente la convocazione di referendum previa raccolta di almeno 300.000 firme, è stata del portale satirico “Geenstijl”²⁶. Il sito ha raccolto più di 450.000 firme per svolgere un referendum che chiedeva di accettare o meno l’accordo tra UE e Ucraina. Il governo si è visto costretto ad indire tale referendum che si è svolto il 6 Aprile 2016 dopo l’ultimo del 2005, occasione che ha visto il popolo olandese votare “no” alla ratifica della costituzione europea.

Una serie di movimenti, guidati dal GeenPeil²⁷, ha chiamato a raccolta i cittadini facendo leva sui sentimenti contro l’UE per opporsi. Il leader del comitato che ha promosso il referendum, Arjan van Dixhorn, ammise che il vero obiettivo della consultazione era spingere una revisione del rapporto dell’Olanda con l’UE dichiarando “In realtà non ci importa nulla dell’Ucraina”²⁸. Lo stesso leader del Partito delle libertà PVV Geert Wilders, che è stato in prima fila nella campagna del “no”, sostenne apertamente che questo referendum avesse come oggetto solo teoricamente l’accordo con l’Ucraina, ma in realtà era un voto pro o contro l’Europa²⁹. Infatti il referendum fu anche ampiamente strumentalizzato dichiarando che quell’accordo sarebbe stato il primo passo verso l’ingresso dell’Ucraina nell’Unione Europea e che avrebbe portato “all’invasione” dell’Olanda da parte di immigrati ucraini³⁰.

Il risultato del referendum vide la vittoria del “no” con il 61,50% a fronte però di una bassa affluenza ferma al 32%.

L’esecutivo guidato dal premier liberale Mark Rutte, schierato a favore dell’accordo, si è visto obbligato a tenere in considerazione il risultato poiché il superamento della soglia di affluenza del 30% degli aventi diritto, permetteva di considerare valido il referendum che restava però non giuridicamente vincolante.

Le percentuali del risultato referendario mette in risalto come la battaglia politica nazionale abbia coinvolto poco gli elettori. Essi sono sembrati non interessati all’argomento che non riguardava in maniera espressamente diretta l’Olanda. Questo ha comportato che ad esprimersi al voto siano stati quasi esclusivamente i sostenitori del “no”.

L’Ungheria è il secondo Paese membro dell’UE ad aver indetto un referendum in materia d’integrazione avendo come tema centrale l’immigrazione. In data 2 ottobre 2016 è stato posto come quesito al popolo magiaro di accettare o meno la ripartizione di quote di profughi e migranti decisa dall’esecutivo europeo. L’iniziativa del referendum è stata del premier nazionalconservatore Viktor Orbán che, in netta opposizione alla politica “delle porte aperte” di Angela Merkel, sostiene la posizione del gruppo Visegrad³¹. L’intento, come riportava il sito del Governo di Budapest, era chiaro: “Il referendum del 2 ottobre non è sull'appartenenza all'UE ... È un referendum per impedire a Bruxelles di procedere con l'implementazione di un sistema di quote obbligatorio e permanente. Non vogliamo che l'UE prenda decisioni in una materia che non le compete. La politica sull'immigrazione è materia di competenza nazionale”³². A riguardo, anche la formulazione del quesito referendario non sembrava rispecchiare una natura neutrale. Esso alludeva a un’azione di interferenza, da parte delle istituzioni

²⁶ Noto per le sue notizie irriverenti riguardo Islam e immigrazione.

²⁷ Iniziativa di orientamento politico che nasce nel 2014 raccolta dal blog Geenstijl. <https://geenpeil.nl>

²⁸ <http://www.eunews.it>

²⁹ <http://www.ilcaffegeopolitico.org>

³⁰ <http://www.lastampa.it>

³¹ Alleanza di quattro Paesi europei: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia.

³² <http://www.linkiesta.it>

comunitarie, su materie di competenza degli Stati: “Vuoi che l’Unione Europea abbia il diritto di disporre il riallocaimento obbligatorio di cittadini non ungheresi in Ungheria senza il consenso del Parlamento?”³³. Il primo ministro magiaro, leader del partito conservatore Fidesz, ha basato la sua campagna per il “no” sullo spirito di paura che aleggiava sul popolo ungherese, soprattutto dopo la grande ondata di profughi dell’estate 2016. Il “no” era sostenuto anche dal Jobbik, partito di estrema destra xenofobo in continua crescita, tanto da essere il secondo in Ungheria. Causa la larga maggioranza di cui gode il governo (due terzi dei seggi), a fronte di un’opposizione debole e frammentata senza alcun peso in Parlamento³⁴, sul quesito referendario non c’è stato dibattito. A differenza degli altri Paesi, in Ungheria non si è registrata alcuna formazione di un comitato referendario a sostegno del “no” o del “si”. Unica campagna contro il “no”, è stata promossa dal partito satirico “Il cane a due code”³⁵.

Il risultato referendario ha visto vincere il “no” con il 98% dei voti. L’affluenza è stata del 43,42%, inferiore al quorum del 50% necessario a rendere valido il referendum secondo Costituzione e leggi magiare.

Orbán auspicava un plebiscito molto più ampio per rivendicare, nei confronti di Bruxelles, una totale revisione delle politiche comunitarie sui flussi migratori. Il premier ungherese esortò l’UE a “tener conto” ugualmente della volontà di 3,1 milioni di ungheresi, annunciando imminenti modifiche d’inasprimento alle leggi introdotte nel 2015 sul diritto d’asilo e il rimpatrio forzato. Tali norme, che a giudizio dell’UNHCR³⁶ calpestanto i diritti dei migranti e dei rifugiati, erano già oggetto di scontro con Bruxelles prima dell’indizione del referendum. I rapporti tra l’Unione Europea e il Governo magiaro divengono ulteriormente tesi rendendo le negoziazioni in ambito di immigrazione più complesse.

L’operato del primo ministro ungherese, uscito sconfitto dal referendum, è stato criticato in patria anche dall’estrema destra contraria alle quote. Marton Gyongyosi, responsabile della politica estera del Jobbik, sostenne che “con questo risultato e con il referendum non valido, Orbán ha dato un’arma potentissima a Bruxelles” affermando oltretutto che “il referendum è stato per il governo un tentativo irresponsabile di conquistare consensi”³⁷.

Quanto esposto sembra mettere bene in risalto una strumentalizzazione del referendum non solo in ottica europea, ma anche in ottica interna dove le opposizioni hanno chiesto al premier di dimettersi³⁸ senza ottenere risultati. Il 3 ottobre 2016, Orbán annunciò un’iniziativa di modifica della Costituzione per imporre “un divieto di accoglienza di cittadini stranieri in Ungheria senza l’approvazione del Parlamento”. Questo nonostante l’Assemblea nazionale dei deputati non era tenuta a recepirlo a causa del mancato raggiungimento del quorum³⁹, alimentando così il braccio di ferro con l’Europa.

L’immigrazione è stato il tema centrale anche del referendum svolto in Svizzera nel 2014. Sebbene non sia un Paese membro dell’Unione Europea, l’analisi porrà in

³³<http://www.corriere.it>

³⁴ <http://www.ilfattoquotidiano.it>

³⁵ <http://www.cafebabel.it>

³⁶ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees)

³⁷ <http://www.ilsole24ore.com>

³⁸ <http://www.repubblica.it>

³⁹ <http://www.ansa.it>

evidenza degli elementi centrali sia per l'immigrazione e l'integrazione nel territorio europeo sia per il processo del progetto Europa.

I rapporti tra Svizzera e UE sono definiti dagli accordi bilaterali I e II stipulati rispettivamente nel 1999 e nel 2004. Gli accordi bilaterali I, che prevedono tra i vari temi anche la libera circolazione delle persone, furono approvati in Svizzera nel 2000 tramite referendum con il 67,2% dei voti ed entrarono in vigore nel 2002. Gli accordi bilaterali II, in tema d'immigrazione ed integrazione, comportarono sia la partecipazione della Svizzera alle convenzioni di Schengen e Dublino sia l'allargamento della libera circolazione di persone con i nuovi stati membri [cfr. Rossi *et al.*, 2009]. Entrambi i punti furono approvati tramite referendum rispettivamente nel giugno 2005 con il 54,8% e nel settembre dello stesso anno con il 56% dei voti.

Tali accordi sono oggetto di rinegoziazione in seguito al referendum d'iniziativa popolare tenutosi il 9 febbraio 2014. Il referendum in questione si pone in contrapposizione agli accordi bilaterali sulla libera circolazione delle persone. Il quesito referendario chiedeva una modifica della Costituzione Federale per la regolazione dell'immigrazione e la gestione autonoma, da parte dello Stato elvetico, degli stranieri e dei richiedenti asilo. Tale modifica istituiva l'introduzione di "tetti massimi annuali e contingenti annuali" circa il numero dei richiedenti dimora ed il numero di stranieri che esercitano un'attività lucrativa in Svizzera, tra i quali i cittadini europei definiti frontalieri. Le quote in questione dovevano essere stabilite "in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri"⁴⁰.

Principale promotore del referendum è stato il partito euroscettico e conservatore Unione Democratica di Centro (UDC) sostenuto dalla Lega dei Ticinesi e dal Movimento dei cittadini ginevrini. Da anni schierato contro l'immigrazione e i lavoratori frontalieri, l'UDC ha condotto la campagna "Basta immigrazione di massa" che ha visto la raccolta di 100 mila firme necessarie a indire il referendum⁴¹. Secondo i promotori occorre frenare l'aumento della popolazione svizzera che aveva superato nel 2012, la soglia degli 8 milioni di abitanti di cui quasi un quarto straniero. Essi sostenevano che tale incremento demografico, dovuto principalmente alla continua crescita dell'immigrazione proveniente in stragrande maggioranza dall'UE, non era sostenibile per la Svizzera, "l'immigrazione mette in pericolo la libertà, la sicurezza, il pieno impiego, il paesaggio e il benessere del Paese elvetico"⁴².

L'iniziativa si è scontrata con l'opposizione di tutti gli altri partiti rappresentati nel parlamento federale. Tra questi i principali erano: il Partito Liberale Radicale (PLR), il Partito Socialista Svizzero (PS), il Partito Popolare Democratico e i Verdi. Parere negativo fu emesso anche dal Consiglio federale dove Didier Burkhalter (PLR) era Presidente della Confederazione e Simonetta Sommaruga (PS) era Vicepresidente. Il governo elvetico si era espresso per una bocciatura della proposta, spiegando che "l'immigrazione e gli accordi bilaterali con l'UE contribuiscono in misura considerevole al benessere della Svizzera"⁴³.

Il risultato referendario, riportato dal sito della Cancelleria federale, è in controtendenza ai referendum svizzeri su citati. Vincono i sostenitori delle quote

⁴⁰ <http://www.immigrazione-di-massa.ch>

⁴¹ <http://www.ilpost.it>

⁴² <http://www.immigrazione-di-massa.ch>

⁴³ <http://www.swissinfo.ch>

raggiungendo la doppia maggioranza necessaria sia sui voti validi (il 50,3% su un'affluenza del 56,57%) sia sui cantoni della Svizzera (17 su un totale di 26)⁴⁴.

Quanto accade è sorprendente come riporta la BBC "il popolo svizzero ha dato una grave scossa alla politica economica del paese sfidando: il governo, il parlamento, la comunità imprenditoriale, i sindacati e la stragrande maggioranza dei partiti politici"⁴⁵. Il "no" ha prevalso in tutti i cantoni di lingua francese e tre di lingua tedesca (Zurigo, Basilea Città e Zugo). Il "si", vittorioso nel resto della Svizzera, vede il suo maggior successo nel Canton Ticino⁴⁶ (di lingua italiana) con una percentuale del 68,17%⁴⁷. Causa principale di un risultato così importante, sembra essere stata una campagna denigratoria verso gli stranieri, soprattutto nei confronti dei frontalieri italiani, dipinti come "ratti di campagna"⁴⁸, che offrono lavoro a prezzi inferiori. È inoltre possibile evidenziare come il continuo e crescente afflusso di stranieri, vada ad alimentare un movimento anti-immigrati con argomenti sempre più popolari: crescita della disoccupazione, sovraffollamento dei mezzi di trasporto, incremento del traffico, pressioni sui salari, criminalità straniera, abuso dell'asilo e l'ingente quota di stranieri a carico dell'assistenza e di altre opere sociali.

Date le disposizioni transitorie della Costituzione federale previste dal referendum del 2014, il governo elvetico ha tempo tre anni per la rinegoziazione degli accordi con l'UE, altrimenti deve emanare provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza⁴⁹.

2.4. Permanenza nell'Unione europea

Il referendum che si è svolto nel Regno Unito il 23 giugno 2016 poneva al popolo britannico il quesito di scegliere la permanenza (remain) o l'uscita (leave) dall'Unione Europea. Un referendum ugualmente di natura consultiva sullo stesso tema fu già indetto nel 1975 e vide il Regno Unito rimanere in "Europa". In questo caso il risultato del referendum, definito nel vocabolario comune Brexit, è stato diverso. Questo ha generato un evento senza precedenti che vede per la prima volta uno Stato membro abbandonare l'Unione Europea⁵⁰.

Il referendum trova la sua origine nel partito conservatore diviso sul tema dell'appartenenza all'Unione Europea. Il leader del partito David Cameron, prima delle elezioni politiche del 2015, promise che, in caso di vittoria, avrebbe indetto il suo citato referendum. Divenuto primo ministro ed essendo esponente dell'ala di partito vicino all'UE, affermò che avrebbe indetto il referendum solo dopo una serie di negoziazioni con Bruxelles. Questi incontri furono orientati a garantire maggiori autonomie in ambito politico, economico e immigrazione trovando negli esponenti dell'Unione Europea una parziale apertura che avrebbe allargato gli accordi di opt-out ed opt-in già vigenti⁵¹.

⁴⁴ <http://www.admin.ch>

⁴⁵ <http://www.bbc.com/>

⁴⁶ Un ulteriore segnale da parte del Canton Ticino è stato dato il 25 settembre 2016 approvando, con il 58% dei voti su un'affluenza del 48% al referendum anti-frontalieri, l'articolo costituzionale "Prima I nostri" che invita a privilegiare la manodopera elvetica nelle assunzioni.

⁴⁷ <http://www.swissinfo.ch>

⁴⁸ <http://www.ilfattoquotidiano.it>

⁴⁹ <http://www.immigrazione-di-massa.ch>

⁵⁰ Processo, quello di uscita, che dovrebbe durare due anni.

⁵¹ <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-introduction>

Tale referendum mette in risalto una realtà politica altamente conflittuale in materia di Unione Europea. Il partito laburista guidato da Ed Miliband tra il 2010 e il 2015 è stato sempre contrario a tale argomento sostenendo che avrebbe appoggiato tale referendum solo nel caso di un ulteriore trasferimento di poteri dal Regno Unito verso l'UE. Stesso approccio quello dei liberaldemocratici ma nel caso in cui vi fosse stato un cambiamento nei trattati dell'UE. L'istituzione di tale referendum ed il "leave" invece erano sostenuti dal Partito Nazionale Britannico (BNP), il Partito dei Verdi, il Partito Unionista Democratico, il partito Respect ed il Partito indipendentista del Regno Unito (UKIP). Il leader del UKIP Nigel Farage è stato il principale sostenitore del "Leave" portando avanti una campagna quasi esclusivamente centrata sull'anti-immigrazione⁵².

Il primo ministro David Cameron dichiarò che avrebbe votato per la permanenza augurandosi che l'avrebbe fatto anche il popolo britannico⁵³.

Oltre ai partiti la battaglia politica coinvolse anche gruppi del mondo degli affari, sindacati, giornali e personalità della vita pubblica. I due principali gruppi che si formarono per il "remain" ed il "leave" furono rispettivamente il "Britain Stronger in Europe"⁵⁴ ed il "Vote Leave"⁵⁵. I primi sostenevano che qualsiasi perdita di sovranità fosse compensata dai benefici che scaturivano dall'essere stato membro dell'UE in netta contraddizione con i secondi che volevano difendere e mantenere integra la sovranità nazionale.

Il referendum ha visto la maggioranza esprimersi per il "Leave" nel 51,9% dei votanti contro il 48,1% su un'affluenza del 72%⁵⁶. Dal risultato referendario è inoltre possibile notare una spaccatura tra le diverse nazioni del Regno Unito. La Scozia, l'Irlanda del nord e l'intera regione della "Grande Londra" si sono espresse per la permanenza, il Galles e l'Inghilterra (esclusa Londra) per l'uscita.

David Cameron si è dimesso come da lui stesso preventivato in caso di sconfitta del "remain" lasciando il testimone a Theresa May esponente del "Leave" del partito conservatore. Quest'ultima dovrà occuparsi del processo Brexit. Il governo scozzese ha annunciato l'indizione di un secondo referendum sull'indipendenza della Scozia e che darà inizio a "discussioni con le istituzioni europee ed altri stati membri per esplorare tutte le opzioni possibili per proteggere il posto della Scozia nella UE"⁵⁷.

3. I referendum anti-integrazionisti e no euro

Nell'ultima parte del lavoro saranno trattati in breve i contesti e gli attori politici che si mobilitano al fine di dar vita ad un iter per l'indizione di un referendum che, sulla scia di quello britannico, metta in discussione il legame con l'Unione Europea.

Progetti referendari in ottica di opposizione alle politiche UE sono in atto in diversi Stati membri esercitati da diversi attori politici.

Il Front National (FN) di Marine Le Pen ha già chiesto un Referendum in Francia per la permanenza del Paese all'interno dell'Unione Europea. L'obiettivo è svolgere tale referendum nel 2017 se arriverà un importante risultato elettorale alle

⁵² www.repubblica.it

⁵³ <http://www.ilfattoquotidiano.it>

⁵⁴ www.strongerin.co.uk

⁵⁵ www.voteleavetakecontrol.org

⁵⁶ http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results

⁵⁷ <https://www.theguardian.com>

prossime politiche dato che l'attuale governo Hollande non mette in discussione i rapporti con Bruxelles⁵⁸. Il progetto, che faceva già parte del suo programma per le Presidenziali, si baserebbe su una linea anti-europea e anti-immigrazione sfruttando lo slancio che il suo partito ha maturato alle ultime elezioni.

Il leader del partito populista PVV Geert Wilders è in prima linea per dare inizio all'iter che porterebbe a un referendum per l'uscita dei Paesi Bassi dall'Europa.

Il deputato finlandese ed ex ministro degli esteri, Paavo Vayrynen, ha lanciato una raccolta di firme con l'intento di indire un referendum per decidere l'uscita dall'euro della Finlandia. L'iniziativa, partita il 16 luglio 2016, ha già raccolto oltre 30mila firme che, per un paese da 5 milioni di abitanti, è un numero assai rilevante⁵⁹.

Lo stesso iter è stato intrapreso in Italia anche dal Movimento 5 Stelle che ha raccolto e depositato al Senato 200.000 firme in data 8 giugno 2015. In tale occasione è stato presentato un disegno di legge d'iniziativa popolare a norma dell'articolo 71 e degli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n.352. Il fine è indire un referendum di indirizzo sull'adozione di una nuova moneta nell'ordinamento nazionale in sostituzione dell'euro⁶⁰. Questo permetterebbe, secondo i promotori del referendum, di conferire agli organi costituzionali della Repubblica, in caso di prevalenza dei voti favorevoli, una chiara e definita investitura popolare all'adozione di tutte le misure necessarie per l'introduzione della nuova moneta nell'ordinamento nazionale. Visto l'ordinamento costituzionale art.75, l'iter comporterebbe l'approvazione di una legge costituzionale ad hoc da parte del Parlamento come già accaduto nel 1989.

Il M5S mette in risalto come il TFUE⁶¹, in materia di adozione dell'euro, contempli due categorie di Paesi membri. La prima è quella dei Paesi "senza deroga" (di cui fa parte l'Italia) che hanno adottato volontariamente l'euro. La seconda categoria comprende i Paesi "con deroga" come la Danimarca e quelli divenuti membri dopo il Trattato di Maastricht. L'intento, argomentato nel disegno di legge, è quello di ottenere il passaggio a Paese membro "con deroga"⁶².

Conclusioni

Il lavoro si chiude con un'analisi degli elementi emersi dai casi trattati. È opportuno evidenziare soprattutto il cambiamento della funzione che svolge tale istituto giuridico in materia d'Europa. I referendum che inizialmente sembravano avere un carattere legittimante dell'operato dei governi in chiave europea, diventano passaggi importanti nelle politiche economiche e sociali europee.

In diversi casi analizzati si è evinto come il popolo si fosse espresso in contrasto col governo mettendo in condizione la classe politica di rinegoziare i trattati con l'Unione Europea. I referendum hanno reso possibile anche cambiare i termini di confronto tra Stati membri e Bruxelles alimentando il dialogo.

Purtroppo ci sono anche realtà all'interno degli Stati, che sembrano non volersi sedere al tavolo delle trattative chiusi all'ottica della cooperazione.

⁵⁸ <http://www.ilgiornale.it>

⁵⁹ www.corriere.it

⁶⁰ DDL S. n.1969

⁶¹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁶² <http://www.senato.it>

Altra riflessione infatti mette in evidenza come i diversi Paesi facciano fatica a cedere parte della propria sovranità nazionale in materia di sicurezza, economia e immigrazione. L'intento di gestire tali ambiti in maniera autonoma e non condivisa è da ostacolo a quel continuo processo d'integrazione che l'Unione Europea si pone come obiettivo. La delegazione di parte della sovranità nazionale è percepita come una intromissione ed imposizione da parte dell'UE nelle dinamiche nazionali.

Un limite emerso da alcune realtà referendarie sembra essere la facilità di cadere vittime del populismo. Non vi è alcun tipo di riflessione costruttiva sui temi e la realtà europea. Le decisioni sul voto vengono fortemente influenzate da orientamenti contro l'immigrazione ed argomenti basati sulla scarsa sicurezza alimentando la paura e favorendo così una visione particolarmente nazionalistica. Dovrebbe essere al centro del dibattito l'operato europeo e i contenuti del legame tra Stati ed Europa, questo agevolerebbe quel processo d'integrazione che ci vedrebbe cittadini europei. Quanto emerso dai referendum analizzati si è visto come questi possano anche diventare elemento di ricatto, ciò può solo alimentare le tensioni che ormai caratterizzano i rapporti con l'Unione Europea. Si corre ripetutamente il rischio di una vera e propria strumentalizzazione dei referendum che perdono il loro vero valore di espressione diretta della democrazia.

Bibliografia

Mendez F. e M., Triga V., 2014, *Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press.

Piris J.C., 2013, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè Editore.

Rodean N., 2014, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, Franco Angeli.

Rossi M., Cappelletti M., Balzaretto R., Kaddous C., Pedroli A., 2009, *Accordi bilaterali Svizzera – Unione europea*, Basilea, Helbing Lichtenhahn.

Sitografia

<http://www.treccani.it>

<https://it.wikipedia.org>

www.istitutoreferendario.it

<http://elezionistorico.interno.it/>

<http://europa.eu>

<http://www.bbc.com>

<http://uk.reuters.com>

<http://www.affaritaliani.it>

<http://www.eunews.it/>

<http://www.infomercatiesteri.it>

<http://it.euronews.com>

<http://www.ilfattoquotidiano.it/>

<http://www.linkiesta.it>

<http://www.ilsole24ore.com/>

<https://nl.wikipedia.org>

<http://www.swissinfo.ch>

<http://www.immigrazione-di-massa.ch>

<https://fullfact.org>

www.strongerin.co.uk

<http://www.ilgiornale.it/>

<http://www.ansa.it>

<http://www.cafebabel.it>

<http://www.huffingtonpost.it>

<http://www.lastampa.it>

<http://www.admin.ch>

<http://www.ilpost.it>

www.repubblica.it

www.voteleavetakecontrol.org

www.corriere.it

<http://www.senato.it>