

Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo

di **Giorgio Grasso** – Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Diritto, Economia e Culture dell'Università degli Studi dell'Insubria

1. Il *referendum* con cui il 5 luglio 2015 il popolo greco ha nettamente respinto, con una maggioranza superiore al 61%, il piano di accordo dei creditori internazionali (Commissione europea, Banca centrale europea, Fondo monetario internazionale) del 25 giugno 2015, presenta sicuri motivi di interesse per lo studioso di diritto costituzionale, specie se si prova, almeno in parte, a disinnescare la fortissima carica politica, conseguente in modo particolare ai suoi esiti, ancora non del tutto prevedibili, e se esso viene liberato dalle numerose incrostazioni ideologiche che nei giorni immediatamente precedenti e successivi al suo svolgimento lo hanno trasformato nel banco di prova per la stessa tenuta dell'Eurozona, oltre che per la posizione della Grecia al suo interno.

Che tale disinnesco, per continuare la metafora, possa essere solo parziale è semplice conseguenza della circostanza che in un campo come questo il diritto costituzionale risulta inevitabilmente contaminato e non può non “sporcarsi le mani” con l'impetuoso magma di una realtà politica costituzionale, in continua evoluzione e che non è sempre agevole imbrigliare.

I profili costituzionalistici di cui si discute e che saranno esaminati sommariamente nelle presenti note riguardano, per un verso, il livello costituzionale nazionale, dovendosi individuare come tale *referendum* si venga a collocare nel contesto dell'ordinamento costituzionale ellenico, e, per l'altro, soprattutto il livello europeo, per gli effetti che tale consultazione popolare potrebbe avere all'interno di un processo di costituzionalizzazione dell'Europa e del suo diritto sovranazionale, che appare sempre più difficile, incerto e contraddittorio.

In tale scenario complessivo, affrontati alcuni aspetti che riguardano la stessa legittimità costituzionale del *referendum*, un inedito nella storia della Costituzione Greca del 1975¹, in ordine alla formulazione del quesito, così come alla procedura seguita, dall'indizione sino al suo concreto svolgimento, la domanda finale a cui si cercherà di dare qualche prima risposta è se l'impiego di tale strumento che sembra aver riportato, positivamente, in basso alla sovranità popolare il potere

¹ E che nel testo originario dell'art. 44 Costituzione, prima della revisione costituzionale del 1986, lasciava un ampio margine di discrezionalità al Presidente della Repubblica, vero *dominus* nell'impiego dello strumento (sul punto vedi G. Aravantinou Leonidi, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in www.federalismi.it, 8 luglio 2015, 8 e 9).

ultimo di decisione politica, possa essere di qualche utilità nel tentativo di ricostruzione del soggetto politico europeo, forse mai così barcollante, come in questi tempi, secondo quanto sembrano confermare molteplici manifestazioni di quella politicità di cui, lo si è appena detto, è intriso il diritto costituzionale, anche estranei alla vicenda greca nel suo insieme (si pensi soltanto, per fare l'esempio forse più rovinoso per l'intero assetto di valori su cui è fondata l'Unione europea, alla decisione assunta in queste settimane dal Parlamento ungherese di ergere una barriera di filo spinato con la Serbia, per impedire l'ingresso dei migranti nel territorio ungherese).

2. Il *referendum* greco del 5 luglio 2015 ha qualche più lontana radice, rispetto agli eventi di queste ultime settimane. Un voto popolare per certi aspetti analogo a quello che si è appena consumato era già stato agitato, infatti, nel panorama politico greco quasi quattro anni fa, nell'autunno del 2011, quando l'allora primo ministro Papandreou ipotizzò di sottoporre a *referendum* popolare l'accordo dell'Eurozona del 27 ottobre 2011, utilizzando una delle due opzioni previste dall'art. 44 della Costituzione greca, in tema di *referendum*, quella secondo la quale esso viene indetto dal Presidente della Repubblica su argomenti di cruciale rilievo nazionale ("crucial national matters", nella traduzione in inglese della Costituzione ellenica), sulla base di una risoluzione votata dalla Camera dei deputati a maggioranza assoluta, su proposta del Governo².

In quell'occasione, il Parlamento greco adottò una nuova legge, la n. 4023/2011, che andò a sostituire la precedente normativa di attuazione di tale disposizione costituzionale, assai risalente (legge n. 350/1976).

In un contesto politico-istituzionale di forte drammaticità³, quella del primo ministro Papandreou, di ricorrere allo strumento referendario, parve allora una mossa un po' disperata, ma non sorprendente per gli osservatori della politica greca⁴, per uscire da una situazione assai difficile, di fronte a una profondissima spaccatura tra popolo e forze politiche di governo, tanto che il *Premier* dovette rinunciare, quasi subito, alla sua proposta⁵, ben sapendo anche di non avere probabilmente all'interno del suo stesso partito, il Pasok, il consenso sufficiente per sostenere la richiesta referendaria, a maggioranza assoluta. I giornali greci parlarono di un "ricatto" di Papandreou al popolo greco, messo di fronte all'alternativa tra il voto a favore dell'accordo europeo da 130 miliardi e il possibile fallimento della Grecia e l'uscita dall'euro.

² Il secondo caso è quello del *referendum* su leggi parlamentari, riguardanti importanti materie sociali ("important social matters"), con eccezione della materia finanziaria, su richiesta di una maggioranza qualificata della medesima Camera dei deputati.

³ Una ricostruzione della vicenda greca è in X. Contiades, I.A. Tassopoulos, *The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, in X. Contiades (edited by), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Ashgate, 2013, 195 ss., nonché ora in G. Aravantinou Leonidi, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, cit., 5 ss. Vedi anche G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, capitolo III, paragrafo 2, 67-77.

⁴ In questo senso A.I. Pottakis, *Greece/Grèce*, in *European Review of Public Law*, vol. 23, n. 4, 2011, 1291.

⁵ Una sessione straordinaria del Consiglio dei ministri del 2 novembre 2011, infatti, aveva approvato la proposta di Papandreou, resa pubblica già il 31 di ottobre, ma il 3 novembre, in prossimità dell'inizio del vertice del G20 di Cannes, il *Premier* greco aveva comunicato di rinunciare all'ipotesi referendaria.

Chi scrive, in quel frangente, sottolineò come “l’idea di ricorrere, come *extrema ratio*, al voto popolare, fortemente osteggiata dai Paesi europei più forti (Germania e Francia, in particolare)⁶, e dagli organismi “finanziatori” dell’aiuto alla Grecia, costituisce in sé, potenzialmente, un germe fortissimo per la costruzione di un percorso che contribuisca a garantire una qualche capacità di decisione agli Stati, in nome del primato (...) di una sovranità radicata nella volontà popolare, secondo i canoni tipici dei sistemi democratici (...), pur con una serie di limiti intrinseci al suo interno (in particolare l’unilateralità della decisione di ricorrere a esso, solo dopo che era stato già preso un accordo a livello internazionale, tra la Grecia e i componenti della *troika*)”⁷.

Un giudizio di questo tipo può essere confermato, guardando ora al *referendum* cui è dedicato il presente commento?

Rispetto a quegli avvenimenti, c’è, evidentemente, un elemento di significativa novità, e cioè la circostanza che il Governo guidato da Alexis Tsipras, che con il suo partito Syriza ha vinto le elezioni politiche del gennaio 2015, per poi formare un esecutivo di coalizione, ha costruito il suo consenso “intorno ad un programma politico che prende di petto le più recenti politiche finanziarie dell’area Euro” e che “contrasta con veemenza le politiche di *austerità* come antidoto alla crisi finanziaria”, denunciandone il fallimento⁸. Questo significa che il margine di azzardo su cui si è giocata la partita referendaria è stato relativamente più basso, per un Esecutivo che, messo con le spalle al muro da una proposta di accordo molto difficile da accettare e incompatibile con le linee programmatiche che avevano portato ad avere la meglio alle elezioni politiche anticipate del gennaio 2015, ha scelto la carta del voto popolare, forse per sgravare il peso della responsabilità, cinicamente, secondo qualcuno, solo per salvare se stesso, comunque fosse andata a finire⁹.

Ma, fuori dal dato politico, che sta portando, nonostante un determinato risultato del *referendum*, a un contenuto di negoziazione tra l’Eurogruppo, l’*Euro Summit* e la Grecia assai peggiorativo del testo respinto dal voto, questo azzardo va misurato in termini di costituzionalità, come si diceva poco sopra, all’inizio di queste note.

⁶ La posizione francese fu espressa dal Presidente Sarkozy, il quale avrebbe dichiarato che “il gesto della Grecia è irrazionale e, dal loro punto di vista, pericoloso”; la Germania, a sua volta, per bocca di un membro del Governo Merkel avrebbe manifestato forte irritazione; i presidenti della Commissione europea Barroso e del Consiglio europeo Van Rompuy, in una nota congiunta, prendendo atto dell’intenzione della Grecia, evidenziarono che “per Atene accettare l’accordo Ue è la cosa migliore, e siamo fiduciosi che rispetterà gli impegni presi a livello di Eurozona e con i *partner* internazionali”.

⁷ Vedi G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 72.

⁸ Le citazioni sono di F. Bilancia, *L’incognita Tsipras e la crisi dell’Austerità. Un ritorno in Europa della discrezionalità politica?*, in www.eticaeconomia.it, 2 febbraio 2015, 1 e 2.

⁹ Questa è l’opinione, per esempio, di N. Scicluna, *The Greek Crisis—A Symptom of the EU’s Constitutional Malaise*, in <http://www.iconnectblog.com> (il blog dell’*International Journal of Constitutional Law*), 2 luglio 2015: “The device of the referendum is also interesting. A cynical reading would be that, having been unable to secure acceptable terms from Greece’s creditors, prime minister Alexis Tsipras was seeking to shift responsibility for his failure on to the Greek electorate. According to this logic, a “yes” vote would mean that Greeks only have themselves to blame for the austerity that follows (thereby absolving the government that urged them to reject the creditors’ terms). Similarly, the consequences of a negative result, which could include exit from the Eurozone, would also be the responsibility of ordinary citizens. From this perspective, the referendum is a tool for the Syriza government to deflect blame from its own mistakes and to legitimise its unnecessarily hostile negotiating tactics”.

3. In un duro commento, pubblicato a ridosso dell'esito referendario, autorevole dottrina costituzionalistica greca ha bollato senza possibilità di appello il *referendum* del 5 luglio come "Unconstitutional and Undemocratic"¹⁰, puntando il dito su numerose ragioni formali e sostanziali, relative alla formulazione del quesito, piuttosto che ai tempi accelerati che hanno contraddistinto tutte le fasi del procedimento referendario, da quando Tsipras il 26 giugno 2015 ha annunciato che il *referendum* ci sarebbe stato il 5 luglio successivo, al voto parlamentare del giorno 27 giugno e all'indizione ufficiale da parte del presidente della Repubblica, con una sola settimana di campagna elettorale, compreso un ricorso sulla costituzionalità del *referendum*, promosso dinanzi al Consiglio di Stato e respinto dall'organo giurisdizionale, ma che avrebbe potuto mettere in forse lo svolgimento della consultazione popolare. Con tutte le cautele di esprimersi sulle vicende di un Paese diverso da quello nel quale il costituzionalista vive, respira e opera, non sempre le obiezioni mosse da questi e altri autori¹¹ possono essere pienamente condivise.

Certo è che, comunque e in via preliminare, non pare in contestazione la possibilità di ricorrere al *referendum*, in base al già citato articolo 44 della Costituzione greca, rispetto a "crucial national matters", benché pure si sia sostenuto che tra tali materie possano rientrare soltanto la politica estera, la sicurezza della Grecia, le politiche di difesa¹², mentre altre norme costituzionali impedirebbero sia un voto referendario su questioni finanziarie, sia un voto che finisca per mettere in discussione l'appartenenza della Grecia all'Unione europea¹³. Superati questi rilievi¹⁴, del resto, pur da una posizione fortemente critica, si è segnalata la necessità di mantenere distinti i due diversi procedimenti previsti dal testo costituzionale ellenico, all'art. 44¹⁵. L'oggetto del *referendum* del 5 luglio si intrecciava con la materia finanziaria, ma certo non si trattava di un *bill* parlamentare su una "important social matter" che, proprio con l'eccezione di quella finanziaria, farebbe scattare la necessità di avere la maggioranza qualificata dei tre quinti del Parlamento per richiedere il *referendum*. E in mancanza di prassi di altro tipo, perché è la prima volta che la Grecia si è trovata a votare mediante il *referendum* dell'art. 44, non sembrano ammissibili interpretazioni analogiche di

¹⁰ Il riferimento è a X. Contiades, A. Fotiadou, *The Greek Referendum: Unconstitutional and Undemocratic*, in <http://constitutional-change.com>, 7 luglio 2015, 1 ss.

¹¹ Vedili citati in A. Marketou, *The Greek Referendum: is it Unconstitutional?*, in <http://eurocrisislaw.eu.eu/news/the-greek-referendum-is-it-unconstitutional/>, 3 luglio 2015

¹² Così E. Venizelos, nel suo intervento durante il dibattito parlamentare sul voto sulla risoluzione contenente la proposta di *referendum*, citato in A. Marketou, *The Greek Referendum*, cit. Il doppio ruolo di Venizelos, costituzionalista di punta ma anche leader politico del Pasok, è stigmatizzato dallo stesso Marketou, oltre che da A. Kessopoulos, N. Tzouvala, *Why the Greferendum is not a Problem under Greek Constitutional Law*, in www.verfassungsblog.de, 2 luglio 2015, 1

¹³ Sempre E. Venizelos, cit.

¹⁴ Come fa molto bene A. Marketou, *The Greek Referendum: is it Unconstitutional?*, cit., 4.

¹⁵ Così X. Contiades, A. Fotiadou, *The Greek Referendum: Unconstitutional and Undemocratic*, cit. 2. Analogamente, senza rilevare peraltro problemi di costituzionalità della consultazione popolare, A. Kessopoulos, N. Tzouvala, *Why the Greferendum is not a Problem under Greek Constitutional Law*, cit., 2, i quali sottolineano comunque che anche una questione di natura finanziaria come quella oggetto del *referendum* del 5 luglio riguarda una decisione sovrana che tocca i rapporti internazionali della Grecia.

natura restrittiva, in grado di applicare questo limite, della materia finanziaria, anche ai *referendum* su “crucial national matters”, non potendosi del resto confondere la natura consultiva del *referendum* del primo comma e quella vincolante del *referendum* del secondo comma¹⁶.

Nessuna possibilità quindi di aprire, per questo aspetto, un confronto con il limite costituzionale dell’art. 75 della Costituzione italiana, in ordine alle leggi tributarie e di bilancio, per le quali non è ammesso il *referendum* abrogativo.

L’ambiguità, la vaghezza, la mancanza di chiarezza del quesito, la possibilità di interpretarlo in modo diverso da parte del corpo elettorale sono le ragioni che non rendono del tutto infondate le critiche alla costituzionalità del *referendum* del 5 luglio, in presenza, peraltro, di una legge di attuazione, quella del 2011, che si limita soltanto a prevedere che il *referendum* debba svolgersi entro trenta giorni dal decreto di indizione e che il quesito debba essere breve, chiaro e preciso, oltre a stabilire una soglia del 40% per la validità del voto (50% per il secondo tipo di *referendum*).

A differenza di quanto è accaduto in Italia, con la legge n. 352/1970, di attuazione dell’art. 75 Cost., la procedimentalizzazione legislativa del *referendum* appare in Grecia relativamente carente.

Ciò ha favorito indubbiamente la possibilità di sottoporre al voto un testo che potremmo definire “ballerino”, nel senso che il *referendum* ha riguardato un accordo, proposto dai creditori internazionali e basato su due diversi documenti, datati 25 giugno 2015 (intitolati rispettivamente “Preliminary Debt Sustainability Analysis for Greece” e “Reforms for the Completion of Current Programme and Beyond”), che nel frattempo erano già stati modificati e che al momento del voto risultavano con un contenuto diverso. Inoltre, ci sono stati problemi di traduzione dall’inglese al greco, con potenziali, insanabili, contraddizioni nei due testi.

Tali rilievi non possono essere trascurati, se solo, dalla visuale del costituzionalista italiano, si ricordano i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, in tema di coerenza, completezza, omogeneità del quesito, così che in particolare la sua formulazione sia tale da esaltare e non coartare la possibilità di scelta dell’elettore.

Vero è che un conto è un *referendum* abrogativo su un testo di legge in vigore, con riguardo a un quesito su cui si è espressa preventivamente in termini di ammissibilità la Corte costituzionale, altra cosa è un *referendum* consultivo “alla greca” su un testo che, nella logica di puntare a tutti i costi a un (successivo) accordo con i creditori internazionali, è inevitabilmente provvisorio, sottoposto a una continua limatura e a parziali riaggiustamenti. Il controllo di un comitato indipendente, evocato dalla dottrina greca¹⁷, ma non previsto dalla legge del 2011, avrebbe però favorito, come avviene in Italia, guardando questa volta ai poteri assegnati all’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, una qualche valutazione sulla natura e sull’effettiva vigenza dell’atto sottoposto a *referendum*, stabilendosi indipendentemente dalle scelte del Governo la denominazione del *referendum*, magari con un sorteggio dell’ordine di apparizione nella scheda elettorale tra il simbolo del “sì” (“Nai”) e il simbolo del “no” (“Oxi”). La scheda infatti, predisposta da un Governo impegnato a sostenere le motivazioni del no, anteponeva in modo non neutro questa risposta negativa a quella affermativa.

¹⁶ Così A.I. Pottakis, *Greece/Grèce*, cit., 1290.

¹⁷ X. Contiades, A. Fotiadou, *The Greek Referendum: Unconstitutional and Undemocratic*, cit. 3.

Un'ulteriore obiezione ha riguardato i tempi molto ridotti in cui si è svolta la campagna pro e contro il *referendum*, visto che in poco più di una settimana si è passati dall'indizione del *referendum* al suo svolgimento concreto¹⁸. Su questo aspetto sono state espresse anche serie preoccupazioni dal Consiglio d'Europa, attraverso le parole del suo Segretario Generale Thorbjørn Jagland, secondo il quale gli standard internazionali richiedono per consultazioni come quella almeno due settimane di campagna elettorale¹⁹.

Dinanzi alle obiezioni sulla mancanza di un tempo adeguato per poter decidere sulle ragioni del sì o del no al *referendum*, appare molto condivisibile la replica di chi, con un discorso tutto di sostanza, ha sottolineato non tanto che in presenza della crisi economico-finanziaria il tempo della decisione si accorcia notevolmente a tutti i livelli e servono strumenti duttili di intervento immediato, come i decreti legge, conosciuti anche nella penisola di Socrate²⁰, argomento comunque affatto da non trascurare (anche per chi, dall'Italia, avanzasse lamentele in proposito, magari dopo aver giustificato senza battere ciglio una riforma costituzionale, quella che ha introdotto nel 2012 in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio, votata frettolosamente per davvero e senza un sufficiente dibattito nelle aule parlamentari), ma ha evidenziato che lo stesso Parlamento greco ha approvato in questi ultimi anni tutti i diversi passaggi espressi nei *Memoranda* imposti dalla *troika*, in condizioni di assoluta emergenza, con tempi risicatissimi a disposizione e non certo con una piena consapevolezza di tutti dettagli e aspetti che quei testi contenevano²¹.

Ecco forse, dal punto di vista costituzionale ellenico, sono argomenti sostanziali a dover alla fine prevalere, nella valutazione complessiva della costituzionalità del *referendum* del 5 luglio scorso, non perché alcuni dei profili più marcatamente formali, anche qui evidenziati, non debbano essere tenuti in considerazione, ma perché rischia di essere davvero formalistico o capzioso ritenere che i Greci fossero così male informati, per non trovare nei seggi allestiti per il 5 luglio una scheda contenente un quesito, forse non categorico, per usare schemi propri della giurisprudenza costituzionale italiana in ordine all'ammissibilità del *referendum* abrogativo, ma che consentiva una scelta abbastanza chiara e consapevole per l'elettore: non accettare o accettare un accordo che, sulla falsariga di tutti i precedenti testi sui quali si è giocata la partita dei rapporti tra Grecia e *troika* (e oggi *ex troika*), impegnava il Paese nell'ennesima rincorsa a politiche di rigore che, pur con tutte le colpe dei Greci, hanno finito per strozzare lo sviluppo, gli investimenti, il godimento dei diritti di larghissimi strati della popolazione, sulla base di un "approccio che, ammesso si fondi su ricette corrette (...), è comunque interessato in ipotesi soltanto ai dati aggregati, ai saldi quantitativi, alle somme" e che "prescinde dalla sorte delle persone"²². Altro problema, serissimo, è quello che ha fatto sì che, in modo apparentemente paradossale, la negoziazione successiva al *referendum*, di cui

¹⁸ X. Contiades, A. Fotiadou, *The Greek Referendum: Unconstitutional and Undemocratic*, cit. 3.

¹⁹ La notizia ha avuto ampio risalto sulla stampa: vedi ad esempio www.ekathimerini.com, nelle *news* del 1° luglio 2015.

²⁰ X. Contiades, A. Fotiadou, *The Greek Referendum: Unconstitutional and Undemocratic*, cit. 3.

²¹ A. Marketou, *The Greek Referendum: is it Unconstitutional?*, cit., 3.

²² F. Bilancia, *L'incognita Tsipras e la crisi dell'Austerità. Un ritorno in Europa della discrezionalità politica?*, cit., 2.

si viene subito a dire, abbia dettato, questa volta per il Parlamento di Atene, condizioni ancora più difficili da accettare di quelle respinte con il voto popolare del 5 luglio.

4. Accanto ai profili costituzionali nazionali, il *referendum* del 5 luglio fornisce lo spunto per compiere qualche osservazione sugli effetti che esso potrà avere sulla dimensione istituzionale europea, anche al di là del tema secco dei rapporti tra la Grecia e l'Unione europea, condensati nella brutta formula "Grexit" che, evocando il nome di una medicina dal sapore cattivo, pare in grado di rendere metaforicamente proprio tutti i timori che è in grado di suscitare la possibile uscita della Grecia dall'Eurozona.

L'accordo raggiunto il 12 luglio 2015 nel vertice dell'*Euro Summit* pare escludere, per ora, questa eventualità; tuttavia, dai primi commenti, a confronto con il testo su cui si è votato il 5 luglio, il suo contenuto potrebbe essere ancora più impegnativo per la Grecia, con misure di austerità e di tagli molto molto dure, per esempio in materia di aumento dell'IVA, riforma del sistema giudiziario, con l'obbligo di adottare un nuovo codice di procedura civile, riduzione delle pensioni, che il Parlamento greco dovrà approvare in tempi strettissimi, con l'ulteriore vincolo di dover sottoporre preventivamente per il futuro, all'esame dei creditori internazionali, progetti di legge inerenti alle materie "sensibili" oggetto dell'accordo.

Da più parti già si è scritto dell'inutilità del voto del 5 luglio, se non di un rinnegamento, rispetto all'evoluzione successiva, che peraltro si fonda su una condizione di fatto che si è completamente modificata in pochi giorni, per il venire meno della garanzia della liquidità per il Paese ellenico. Tutte obiezioni, di natura prevalentemente politica, da non sottovalutare.

Ai fini di questa nota, peraltro, non può tacersi che l'impiego del *referendum*, nella vicenda greca, sia servito a riportare al centro del dibattito europeo la questione democratica, di cui l'Europa e le sue istituzioni hanno un grande bisogno, come già era accaduto, del resto, con la vittoria di Tsipras alle elezioni di gennaio di quest'anno²³, perché "l'argomento democratico – sia nella sua variante elettorale, sia in quella referendaria – è senza dubbio forte e rimanda al diritto fondamentale di un popolo di governarsi da sé"²⁴.

Chi ha avversato vigorosamente questa opzione, in numerose sedi politiche e istituzionali, ha parlato piuttosto di scelta demagogica, di una finta democrazia; chi l'ha applaudita, invece, talvolta si è fatto condizionare da un qualche elemento populistico, presente in forze politiche di varia matrice e ispirazione, che raccolgono i diversi rivoli di un montante anti-europeismo, molto diffuso nel continente.

Ma, rispetto al diritto costituzionale europeo, quale è la vera "grave forzatura" che si è compiuta, il voto popolare greco del 5 luglio²⁵ o piuttosto il tipo di decisione che è stata presa una settimana dopo, alla fine di un'estenuante notte di trattative, dall'Eurogruppo e dall'*Euro Summit*?

²³ Come sostiene sempre F. Bilancia, *L'incognita Tsipras e la crisi dell'Austerità. Un ritorno in Europa della discrezionalità politica?*, cit., 3, enfatizzando "un ritorno della politica come strumento di governo dei processi di integrazione europea".

²⁴ M. Olivetti, *Referendum possibile. Logica impossibile*, in www.avvenire.it, 29 giugno 2015, 2.

²⁵ Così peraltro B. Caravita, "Parlamentarizzare la crisi greca", in www.federalismi.it, 8 luglio 2015, 4.

E, ancora, è più deprecabile che il popolo greco abbia votato con il *referendum* del 5 luglio, per avere “più diritti, ma con i soldi degli altri”, rivendicandosi, nel nome della rappresentanza politica e del *referendum*, il diritto dei Greci “a scaricare il costo dei propri diritti sociali sugli elettori di altri Paesi”²⁶, oppure va contestato, invece, il modo in cui i capi di Stato e di governo Europei hanno finito per svalutare irreversibilmente un principio fondamentale del costituzionalismo europeo, quello di solidarietà, annullando l’idea di un’Europa che sappia combattere le disuguaglianze sociali, con un accordo che potrebbe uccidere la speranza di un Paese?

Il *referendum* greco avrebbe tradito, secondo qualcuno, il principio *no taxation without representation*, sorto alle origini del costituzionalismo, principio che assegna ai Parlamenti rappresentativi del popolo il potere finale sulle decisioni finanziarie²⁷. Se c’è del vero, in tale opinione, però è certo che proprio sulla questione greca i voti che nel 2010, soprattutto, e nel 2012 e 2013 il Parlamento di Atene ha formulato sui piani imposti dalla *troika*, in cambio dei diversi prestiti concessi al Paese, sono davvero molto lontani dal rispetto di quel principio, in realtà dissanguato, e non solo in Grecia, per il depotenziamento dei Parlamenti nazionali in tutta la fase politica di risposta alla crisi economico-finanziaria, anche in un Paese come l’Italia, ovviamente.

A ben vedere, allora, è a tale compressione del ruolo parlamentare che si dovrebbero imputare le cause dell’accantonamento del principio *no taxation without representation*, non al *referendum* greco del 5 luglio scorso...

Sempre in tale cornice, chi può pensare davvero, onestamente, che il voto che il Parlamento greco dovrà esprimere con una procedura d’urgenza sull’accordo del 12 luglio sia coerente con la salvaguarda di questo principio?

L’Europa dei forti, dei potenti, degli Stati egemoni (e degli Stati satelliti), oltre ad aver annichilito il significato stesso della responsabilità politica sul piano nazionale, poiché per il Governo greco sembra contare di più la fiducia dell’Eurogruppo, dei creditori internazionali, della fiducia politica del suo Parlamento, ha fortemente danneggiato anche il significato che la responsabilità politica, di matrice democratica, ha nell’assetto dei poteri dell’Unione.

L’elezione della Commissione Juncker, nel 2014, aveva portato a enfatizzare forse eccessivamente la circostanza che la scelta finale del Presidente della Commissione fosse ricaduta sul leader candidato alla carica dal partito politico europeo più votato, del tutto trascurando che i partiti politici europei non sono mai stati davvero in lotta per il potere nella scena politica europea, nemmeno nell’ultima tornata del maggio 2014²⁸.

Ma la vicenda greca ha svelato l’imbroglio, con uno straripamento e una “prevaricazione” di poteri tutto a vantaggio del Consiglio Europeo²⁹, e con Commissione e Parlamento europeo che sono rimasti semplici spettatori, incapaci di svolgere le rispettive funzioni “di rappresentanza dell’interesse dell’Unione e di rappresentanza dell’interesse del popolo europeo”³⁰.

²⁶ M. Olivetti, *Referendum possibile. Logica impossibile*, cit., 2 e 3.

²⁷ M. Olivetti, *Referendum possibile. Logica impossibile*, cit., 3.

²⁸ Per una dimostrazione di quanto si viene a sostenere nel testo v. G. Grasso, *In lotta per il potere. L’impossibile sfida dei partiti politici europei?*, in *www.eticaeconomia*, 1° luglio 2014, 1 ss.

²⁹ B. Caravita, “Parlamentarizzare la crisi greca”, cit., 4.

³⁰ B. Caravita, “Parlamentarizzare la crisi greca”, cit., 4.

Un Parlamento europeo, in particolare, del tutto impotente in questo ambito³¹, che non ha mai legittimato l'idea stessa di affidare alla *troika* la gestione unitaria della crisi economico-finanziaria in Grecia e altrove, in coabitazione con il Fondo monetario internazionale, portatore di interessi profondamente diversi da quelli della Banca centrale europea e della Commissione³².

Una Commissione europea, a sua volta, emarginata dai giochi politici che contano, che forse, se si dovesse far valere davvero la responsabilità politica di cui si diceva poco sopra, dovrebbe essere “mandata a casa”, per la responsabilità su come è stata affrontata malamente la crisi greca³³.

Ridare fiato al Parlamento europeo e a una discussione di sostanza “nella sfera pubblica europea”³⁴ aiuterebbe, verosimilmente, a salvare l'Europa oltre che la Grecia³⁵.

Del resto, se i meccanismi della rappresentanza politico parlamentare fossero (stati) maggiormente efficaci nel contesto europeo e se i canali della rappresentanza politica fossero (stati) davvero in grado di condizionare le politiche europee, anche quelle impiegate per affrontare la crisi dei debiti sovrani, probabilmente non sarebbe venuta fuori nemmeno l'esigenza di rischiare il tutto per tutto con il *referendum* greco. Quando l'otto luglio 2015 Tsipras ha parlato dinanzi al Parlamento europeo, difendendo la dignità del suo popolo, qualcuno ha attaccato vergognosamente la Grecia, qualcuno l'ha difesa sinceramente o strategicamente; soprattutto, però, quasi tutti i leader dei gruppi parlamentari intervenuti si sono trovati d'accordo nel chiedere che il Parlamento europeo, attraverso il suo Presidente, possa partecipare alle riunioni in cui si decide il futuro della Grecia. Scorrendo i resoconti dell'*Euro summit* del 12 luglio sembra che questa richiesta sia stata parzialmente esaudita.

Anche il post *referendum* e le decisioni di queste ore rendono chiaro che, ancor prima della crisi greca, urge democratizzare l'Europa e le sue istituzioni. Urge tentare di ricostruire il soggetto politico europeo, ripartendo dal basso, dalla decisione dei cittadini europei. Anche una consultazione con tutte le criticità del *referendum* greco del 5 luglio 2015 può dare, in tale ottica, il suo fondamentale, insperato, contributo.

³¹ Ciò in contraddizione con la sua capacità di irrobustirsi sempre più all'interno dell'assetto costituzionale dell'Unione europea, restando però del tutto marginale e debole sui temi della politica estera e del governo economico dell'Unione: v. per esempio R. Ibrido, *Oltre le “forme di governo”. Appunti in tema di “assetto di organizzazione costituzionale” dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 25.

³² B. Caravita, “*Parlamentarizzare la crisi greca*”, cit., 4, che auspica in proposito almeno una delibera di indirizzo del Parlamento europeo.

³³ Provocatoriamente B. Caravita, “*Parlamentarizzare la crisi greca*”, cit., 4.

³⁴ Nella quale, come sostiene S. Mangiameli, *Crisi Grecia. Il tradimento dell'Europa colpisce anche l'Italia*, in www.ilsussidario.net, 2 luglio 2015, 1, “si costituiscano partiti autenticamente europei e si muova una classe politica europea, che risponda ai “cittadini europei” come prescrive il Trattato, quando prevede che questi siano direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo”.

³⁵ Cfr. anche B. Caravita, “*Parlamentarizzare la crisi greca*”, cit., 3: “dalla crisi in cui l'Europa sta precipitando se ne esce solo con una scelta di riassetto costituzionale e, in particolare, con una efficace e robusta parlamentarizzazione della sua gestione”, nonché S. Mangiameli, *Crisi Grecia*, cit., 1, che sottolinea che “non si può salvare l'euro in modo doloroso e costoso, senza dare ai cittadini europei un'autentica democrazia politica europea”, e N. Scicluna, *The Greek Crisis—A Symptom of the EU's Constitutional Malaise*, 2, per il quale la soluzione della crisi greca è in realtà un problema ancillare, rispetto alla crisi costituzionale dell'Europa, incapace di affrontare questioni come il conflitto in Ucraina, la gestione dei flussi migratori, i rigurgiti populistici diffusi in molti Paesi europei.

Nessuno vuole assolvere la Grecia dai suoi errori, gravissimi, di un Paese che, dopo aver truccato i suoi bilanci, non può permettersi di confondere i diritti della povera gente con i privilegi dei suoi armatori, per fare l'esempio più eclatante. Per riparare a quegli errori però non è possibile imporre costi sociali draconiani come quelli che sono stati indirizzati in passato alla Grecia e che sono contenuti anche nel pacchetto di misure adottate il 12 luglio e non è possibile soprattutto sottoporre a ricatto, per ottenere la liquidità necessaria, un Governo che ha una doppia investitura democratica, derivante dalla vittoria elettorale di gennaio 2015 e dall'affermazione del no, nel successivo mese di luglio³⁶.

L'Europa, da parte sua, deve meglio invertere i valori di democrazia su cui è fondata, una democrazia di tipo rappresentativo, senza dubbio, ma che risulta assolutamente indebolita, perché la crisi economico-finanziaria ha finito per rafforzare la sostanza autoritaria del potere degli esecutivi, a danno dei Parlamenti nazionali, e le decisioni del Consiglio europeo, a danno del Parlamento europeo. Con la crisi, inoltre, si sono sperimentati strumenti che hanno allontanato il momento della decisione dal più genuino costituzionalismo, favorendo invece una decostituzionalizzazione dei meccanismi di decisione, portati fuori dal diritto europeo (il *Fiscal Compact*, il MES)³⁷.

Cosa è stato fatto a questi fini? A salvaguardare le istanze democratico rappresentative vi è stata la giurisprudenza "a senso unico" del Tribunale costituzionale federale tedesco, preoccupato solo di riconoscere al *Bundestag* l'ultima parola sulle decisioni legate alla sovranità del popolo tedesco. Il rilievo politico dei Parlamenti degli altri Stati membri sembra, invece, di minor peso, se non del tutto irrilevante, quasi una complicazione al processo decisionale, come nel caso del Parlamento greco, che si è visto imporre unilateralmente tutte le decisioni di aiuto e sostegno³⁸. Del Parlamento europeo si è appena detto e non giova ripetersi.

Il voto del popolo greco potrebbe contagiare l'Europa, mentre sono attese nuove consultazioni popolari, in Inghilterra, come in Austria, sul destino dell'Unione europea. E' auspicabile che si ricorra a esse o sarebbe opportuno frenarne la realizzazione, alla stregua di decisioni ritenute antisistema?

In presenza di una fragile rappresentanza politica nazionale, cui non fa da bilanciamento una robusta rappresentanza politica europea, diventa inevitabile ricorrere a decisioni che pure potrebbero scivolare verso il plebiscitarismo, e a forme di democrazia diretta, come quelle espresse

³⁶ La lettura degli eventi legati all'approvazione dell'accordo del 12 luglio spinge verso questa decisa interpretazione, se solo si ricordano le frasi del Ministro della difesa greca, leader del partito ANEL, Panos Kammenos, che ha parlato di minacce nei confronti di Tsipras rispetto al crollo delle banche e alla liquidità dei depositi del Paese, e al contempo si dà conto del durissimo scontro tra il Governatore della Banca centrale Europea e il Ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schaeuble, che ha rischiato di far saltare i lavori dell'Eurogruppo (si vedano per esempio i resoconti di *La Repubblica* del 13 luglio 2015 e de *Il Sole 24 Ore* del 12 luglio 2015).

³⁷ Per questo rilievo vedi per tutti M. Benvenuti, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea: uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, Relazione al Convegno «El impacto de la crisis económica en las instituciones de la Unión Europea y de los Estados miembros», Granada, 10-11 febbraio 2015, *paper*, spec. 31-32.

³⁸ L'accordo del 12 luglio 2015 dovrà essere approvato da alcuni Parlamenti nazionali, di Paesi come Germania, Finlandia, Slovacchia, Estonia, molti dei quali orientati fortemente sulle politiche di rigore pervicacemente perseguite in Europa. Il voto tedesco, a conferma di quanto si è detto nel testo, assumerà un rilievo tutto peculiare.

dal *referendum* greco, che finiscono per avere una funzione di chiusura dell'intero processo decisionale, privo altrimenti di un sufficiente gradiente democratico.

A chi volesse davvero rinunciare a questa ultima possibilità, per dare un vestito nuovo all'Europa, è assai difficile suggerire con quale merce barattare la forza di un voto popolare, come quello espresso dal popolo greco.