

**Democrazia diretta nel Regno Unito:
il referendum è lo strumento adeguato per uscire dall'impasse della Brexit?***

di Sara Parolari **
(13 febbraio 2019)

1) Alcune considerazioni introduttive

Per comprendere a fondo lo strumento referendario nel contesto costituzionale britannico, occorre partire da una premessa, ovvero considerare che ci troviamo di fronte ad un ordinamento costituzionale atipico, difficilmente riconducibile ad una categoria prestabilita, che sia quella di stato unitario o quella di stato federale.

Il Regno Unito è qualcosa d'altro, uno *Union State* costituito da quattro componenti, le sue *nations*, e fondato su una forte devoluzione di poteri interna che non ha eguali in Europa, ma forse addirittura su scala mondiale.

Questo ordinamento costituzionale atipico sta vivendo un momento storico senza precedenti, una situazione di caos totale dagli sviluppi imprevedibili, che trova il suo fondamento in una crisi politica difficilmente risolvibile e che ha preso le mosse da un referendum – quello sulla *Brexit* del 23 giugno 2016 – dall'esito totalmente dirompente, al di là di ogni previsione.

A fronte della recente richiesta da parte del Parlamento di Westminster di intavolare nuove trattative per la revisione dell'accordo per l'uscita faticosamente raggiunto con l'UE e del rischio sempre più concreto di un no *deal* (un'uscita senza accordo), il primo ministro Theresa May continua imperterrita a sostenere che occorre “consegnare al paese quello che ci ha chiesto”, in qualche misura ribadendo l'effetto vincolante – sebbene non lo sia dal punto di vista strettamente giuridico – dello strumento di democrazia diretta utilizzato.

Dall'altra parte, Jeremy Corbyn, leader del Partito Laburista, ha da poco rotto gli indugi, inaspettatamente rilanciando l'idea di un secondo referendum sulla *Brexit*, senza tuttavia chiarirne i termini.

* Scritto sottoposto a *referee*.

Il referendum torna dunque alla ribalta del dibattito politico britannico come possibile panacea di tutti i mali, come rimedio utile a superare quelle situazioni di *impasse* che gli strumenti tradizionali della democrazia rappresentativa non sembrano più in grado di gestire.

2) L'uso del referendum nel sistema costituzionale britannico: principali limiti

Se si procedesse in questa direzione si avvalorerebbe, quindi, ancora una volta quell'uso della democrazia diretta e del suo principale strumento, il referendum appunto, che ha caratterizzato gli ultimi decenni della storia costituzionale britannica, ma che - per come è concepito - pone molti dubbi sulla sua effettiva democraticità.

Il ricorso al referendum consultivo nel Regno Unito ha perseguito sin dall'inizio l'obiettivo teorico di migliorare la partecipazione democratica, a fronte della crisi, comune a tutte le democrazie moderne, della democrazia rappresentativa. In particolare, è durante il *New Labour* di Tony Blair che il suo ricorso è divenuto più frequente come mezzo per coinvolgere i cittadini nelle decisioni politiche che li riguardassero¹. In realtà, il suo utilizzo è già rinvenibile anni prima in occasione dei più rilevanti cambiamenti di natura costituzionale cui l'ordinamento è andato incontro. Si pensi al referendum del 1975 per la conferma dell'adesione all'UE o ai primi referendum sulla devolution della fine degli anni '70. Così, affiancando la sovranità popolare alla sovranità parlamentare tipicamente britannica, con questo strumento si è di fatto cercato di conferire legittimità costituzionale ad interventi normativi che hanno inciso non poco sul riparto dei poteri interno al Regno Unito².

L'esperienza del passato dimostra tuttavia come vi sia un uso piuttosto incoerente degli strumenti di democrazia diretta nell'ordinamento britannico, che risultano così affetti da

1 Così Tony Blair nel suo manifesto politico del 1998, *The Third Way: New Politics for the New Century*, London, Fabian Society pamphlet, 1998.

2 Sul referendum quale strumento che ben si adatta al sistema parlamentare britannico quale complemento, e non più antagonista, della sovranità di *Westminster*, si veda A. TORRE, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. TORRE – J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, 2012, pp. 11-112.

una serie di limiti congeniti da cui non sembra esente neppure il referendum del 2016 sulla *Brexit*³.

Innanzitutto, manca una normativa costituzionale di riferimento che fissi i paletti per indire un referendum consultivo. Ciò con la prima conseguenza che a fronte di disposizioni legislative ad esso sottoposte (ad esempio, lo *Scotland Act 1998*, atto fondante della devolution scozzese) ve ne sono state altre – di pari rango costituzionale – approvate senza alcuna forma di partecipazione popolare nella definizione dei loro contenuti (si pensi al *Northern Ireland Act 2006*⁴).

È evidente che identificare cosa si intenda con “natura costituzionale” di una disposizione legislativa, così come decidere quale sia una questione di “fondamentale importanza” tale da richiedere il consenso popolare non è attività semplice in un ordinamento, quale quello britannico, privo di una Costituzione scritta⁵. Si potrebbe argomentare che solo gli atti costitutivi della *devolution*, che quindi comportano un consistente trasferimento di poteri da parte di *Westminster* e, di fatto, una modifica della concezione stessa dell’ordinamento da unitario a devoluto, debbano ottenere l’assenso popolare, mentre così non sarebbe per gli atti di modifica successivi (come lo *Scotland Act 2012* e l’attuale *Scotland Act 2016*, ma anche, ad esempio, il *Northern Ireland Act 2016*), ma non sembra francamente che se ne possa trarre una regola generale. La conseguenza è che si può quantomeno dubitare dell’effettiva idoneità del referendum così congegnato a garantire quel carattere democratico in grado di legittimare le riforme di natura costituzionale, *in primis* partendo dalla considerazione che non tutti gli interventi legislativi di questo tipo vi sono sottoposti.

Dubbi e incertezze sorgono anche con riferimento alla mancanza di una disciplina organica – se non costituzionale, per lo meno di *statute law* - che regoli il procedimento

3 Si consenta il rinvio, sull’uso del referendum nel Regno Unito ed i suoi limiti, a S. PAROLARI – J. WOELK, *The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience, or First Step to Revitalize Democracy?*, in C. FRAENKEL-HAEBERLE – S. KROPP – F. PALERMO – K. P. SOMMERMANN (eds.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden-Boston, 2015, pp. 265-285.

4 Su questo aspetto si consenta il rinvio a S. PAROLARI, *La dimensione scozzese della Brexit tra devolution e secondo referendum per l’indipendenza*, in *Le Regioni*, n. 4, agosto 2016, pp. 7-29.

5 Cfr. D. KAVANAGH, *Referendums in British Politics*, in A. TORRE – J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 113-123.

sull'uso del referendum e le modalità di espressione del voto. Anche se progressi sono stati fatti in questa direzione, continua a mancare un insieme di regole onnicomprensive e complete. Si pensi alle profonde diversità riscontrabili con riferimento all'identificazione dell'elettorato nell'organizzazione del referendum per l'indipendenza della Scozia, disciplinato da un *Act* del Parlamento scozzese e che, pur producendo effetti sull'intero ordinamento, prevedeva la chiamata al voto dei soli cittadini scozzesi⁶, in qualche modo dando conferma della natura non unitaria dell'ordinamento britannico. Analogamente, i referendum sulla devolution degli anni '90, disciplinati in quel caso da un *Act* di *Westminster*, prevedevano la limitazione della possibilità di voto a Scozia e Galles, anche in questo caso nonostante la devolution producesse effetti sul Regno Unito nel suo complesso, non solo sulle nazioni devolute.

Al contrario, il referendum del 23 giugno 2016 sulla *Brexit*, disciplinato da due *Acts* di *Westminster*⁷, ha previsto il voto di tutti i cittadini delle quattro *nations* britanniche, senza tuttavia tener conto del risultato per singoli territori, come auspicato da alcuni leader politici (in particolare N. Sturgeon⁸), ma del complesso dei voti espressi.

La mancanza di una Costituzione scritta e di una disciplina costituzionale in materia, nonché di una normativa, anche di rango inferiore, di portata generale, la poca chiarezza sulle condizioni necessarie per l'indizione, unitamente al fatto che i cittadini non hanno il potere di farne richiesta, nonché l'assenza di previsioni relative a *quorum* e

6 Infatti, un *Order in Council* (legislazione secondaria emessa dal Governo) aveva devoluto al Parlamento scozzese la competenza a legiferare sul referendum. La disciplina sul referendum (tra cui l'elettorato passivo fissato a 16 anni) è stata quindi definita dal Parlamento scozzese, ma il quesito (unico, anziché con più opzioni come la *devo max*) è stato imposto a livello centrale dallo stesso *Order in Council*.

7 Il *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* e lo *European Union Referendum Act 2015*.

8 Già nell'ottobre 2014 la *First Minister* scozzese Nicola Sturgeon dichiarò che, nel caso in cui fosse stato proposto un referendum per l'uscita del Regno Unito dall'UE, lo *Scottish National Party* avrebbe proposto un emendamento (in seguito non approvato) al relativo disegno di legge che prevedesse il necessario voto favorevole di ciascuna delle 4 nazioni del Regno (non quindi del Regno nel suo complesso) perché l'uscita divenisse effettiva, ribadendo poi nel periodo successivo la richiesta di un "*double majority lock*". Secondo Sturgeon occorre la maggioranza in ciascuna delle 4 nazioni perché il risultato referendario a favore del *Leave* potesse essere seguito. Dal momento che tutte e 4 le nazioni britanniche sono da considerarsi uguali, si sarebbe dovuto tener conto del volere di ciascuna di esse espresso nel referendum; diversamente, la scelta di considerare il risultato nel suo complesso sarebbe stata del tutto non democratica. Si veda su questo punto e sulla natura non-federale dell'ordinamento britannico il contributo di S. DOUGLAS-SCOTT, *Scotland, Secession, and the European Union* (January 16, 2019). Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 301/2019. Reperibile online: <https://ssrn.com/abstract=3316715>

maggioranze qualificate⁹, sono elementi che hanno contribuito a rendere il referendum britannico soggetto a manipolazioni da parte del Governo di turno, che vi ha fatto spesso ricorso a sua discrezione per risolvere situazioni di stallo politico.

È quanto verificatosi ad esempio per il referendum del 2004 per l'introduzione di *Elected Regional Assemblies* in Inghilterra che bene dimostra l'estensione del potere discrezionale dell'Esecutivo in materia di democrazia diretta¹⁰. In mancanza di una disposizione generale di natura costituzionale in materia e a fronte di uno scarso sostegno complessivo, sia politico che popolare, nei confronti di questo progetto, il Governo laburista dell'epoca, del tutto arbitrariamente, decise se e quando indire il referendum, nonché di indire lo stesso solamente in alcune regioni inglesi escludendone altre. In particolare, il progetto iniziale prevedeva tre referendum per la devoluzione di limitatissimi poteri da *Westminster* ad assemblee elettive regionali nelle aree inglesi del *North East*, *North West England* e *Yorkshire and the Humber*. Tuttavia, a seguito del fallimento del primo referendum indetto nel *North East*, dove il sostegno nei confronti della devolution era più forte, gli altri due referendum furono posticipati a data da destinarsi e l'intero progetto regionale in Inghilterra subì una definitiva battuta d'arresto.

Di fronte ad un progetto politico controverso e per nulla condiviso neppure all'interno della maggioranza laburista, il Governo cercò quindi di uscire da una situazione di crisi demandando la decisione ai cittadini ed all'esito di un referendum regionale, per poi modificare in corso d'opera il piano d'azione iniziale.

3) *Brexit*: un nuovo referendum come soluzione per uscire dall'*impasse*?

Anche altre scelte referendarie, come la stessa decisione dell'allora Primo Ministro Cameron di indire il referendum per la *Brexit*, sono state interpretate più in questa prospettiva piuttosto che come effettivo mezzo per garantire la partecipazione

⁹ Si pensi ancora una volta al referendum scozzese sull'indipendenza.

¹⁰ Anche se in questo caso la finalità non era tanto quella di accrescere la partecipazione dei cittadini, ma piuttosto di garantire una forma di controllo e di responsabilizzazione delle autorità locali con riferimento alle decisioni assunte.

democratica nell'assunzione delle decisioni pubbliche. In altre parole, sembra piuttosto evidente che il referendum del giugno 2016 sia stato indetto da Cameron per risolvere i conflitti all'interno del suo partito tra favorevoli e contrari alla permanenza nell'UE e per ricevere una conferma del suo mandato politico a fronte dell'ascesa dell'UKIP di Nigel Farage, forse sperando in una conferma come accadde nel 1975, piuttosto che per vera e propria convinzione sull'uso della democrazia diretta¹¹.

Sebbene il referendum sulla *Brexit* fosse effettivamente regolato da una disciplina normativa rigorosa¹², è pur vero che anche questa esperienza conferma l'esigenza di individuare dei punti fermi su quale sia il ruolo dal punto di vista giuridico e, in particolare, costituzionale, di questo strumento di democrazia diretta. Allo stesso modo, un ipotetico secondo referendum sulla *Brexit*, ora evocato da più parti, rischierebbe di tradursi nell'ultima carta da giocare per uscire dal caos, senza tuttavia rimanere esente dalle critiche qui esposte.

Fino al 1975 quando il primo referendum sull'UE fu indetto, il principio dottrinario della sovranità del Parlamento era considerato incapace di coesistere con il principio della sovranità popolare. Molti referendum da allora sono stati indetti, molto è cambiato in questo ordinamento in continuo divenire: la democrazia diretta è ormai considerata come compatibile con la democrazia rappresentativa, ma ciò non toglie che il rapporto tra le due resti complesso. Lo dimostrano, tra l'altro, la sentenza nel caso Miller del 29 gennaio 2017 che ha sancito il necessario passaggio parlamentare per poter procedere alla notificazione ex art. 50 TUE, ovvero per attivare la procedura di fuoriuscita dall'Unione Europea, così ribadendo il principio della sovranità parlamentare anche in presenza di un chiaro risultato referendario¹³.

11 Su questo punto si veda P. LEYLAND, *Referendum and the UK Constitution: Parliamentary Democracy versus the explosion of Popular Sovereignty*, in www.federalismi.it, 2 ottobre 2017.

12 Si tratta dei già citati *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* e *European Union Referendum Act 2015*. Ciò sarebbe sufficiente a renderlo del tutto democratico, come sostiene S. TIERNEY, *Was the Brexit Referendum Democratic?*, UK constitutional law blog, 25th July 2016, reperibile all'indirizzo <http://ukconstitutionallaw.org>

13 Si consenta il rinvio a S. PAROLARI, *La pronuncia della Supreme Court del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico*, in www.forumcostituzionale.it, Rassegna n. 2/2017.

Lo dimostrano anche gli ultimi passaggi del procedimento della *Brexit* con il Parlamento sovrano di *Westminster* che ha prima bocciato l'accordo per l'uscita negoziato da Theresa May con l'UE e ha poi richiesto alla stessa May di tentare di rinegoziare con l'UE alcuni termini dello stesso accordo. Ciò con il rischio evidente che l'esito finale dell'intero processo possa essere quel *no deal* che, forse, molti degli elettori referendari a favore del *Leave* non avrebbero probabilmente immaginato e neppure voluto.

È evidente allora che il referendum, così come concepito e strutturato in questo ordinamento, rischia di non essere sufficiente per legittimare democraticamente i più importanti interventi riformatori (soprattutto se aventi ad oggetto questioni molto complesse, come la *Brexit*, dalle conseguenze difficilmente prevedibili). Allo stesso modo, lo stesso rischia di venir percepito come uno strumento calato dall'alto, negoziato e deciso dai rappresentanti governativi a porte chiuse, senza adeguato coinvolgimento e informazione dei cittadini. Ciò con evidente paradosso trattandosi di uno strumento il cui obiettivo principale dovrebbe essere proprio l'esercizio di un controllo da parte dei cittadini sull'operato del Governo e del Parlamento prima che particolari misure acquisiscano lo status legislativo.

Il futuro costituzionale del Regno Unito dipenderà anche dalla capacità di introdurre percorsi di riforma effettivamente democratici fondati su un uso più trasparente dello strumentario della democrazia diretta, facilitando l'informazione e la discussione dei cittadini sugli elementi costitutivi del referendum (tra cui, l'individuazione dei quesiti referendari) e garantendo, in definitiva, un'adeguata partecipazione popolare al processo decisionale pubblico.

Diversamente, parafrasando Norberto Bobbio, vi è il rischio concreto che la democrazia venga uccisa da un eccesso di democrazia, anche quando questa assume le sembianze della democrazia diretta¹⁴.

** Senior reasearcher - Istituto per lo studio del federalismo e del regionalismo - EURAC

14 N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi Editore, 1991.