

Il modello Westminster tra elezioni e referendum*

di **Giuliana Giuseppina Carboni** – *Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Sassari*

ABSTRACT: The article examines, moving from the analysis of the recent experience, how referendum on EU membership affected the UK general election. In a sense the snap election become a second referendum on Brexit. On the other hand, The referendum result divided generations, pitted nations of the UK against each other and split the British electorate.

SOMMARIO: 1. Trasformazioni della forma di governo e referendum. – 2. Gli effetti del referendum Brexit sulle elezioni del 2017. – 3. Gli effetti del referendum sulla forma di governo. – 4. Riflessioni (comparatistiche) finali.

1. Trasformazioni della forma di governo e referendum

Gli sviluppi recenti della forma di governo del Regno Unito sembrano confermare lo stato di crisi che da qualche decennio sta interessando i regimi parlamentari europei¹. I segni della crisi sarebbero rappresentati da una crescente instabilità dei governi, dalla quasi scomparsa dei sistemi bipartitici, dal diffondersi dei governi di coalizione, dalla volatilità dell'offerta e della risposta elettorale.

Alle origini dei mutamenti in atto si trovano importanti trasformazioni socioeconomiche e culturali: le prime hanno colpito i sistemi di produzione, destabilizzando il tessuto politico e sociale; le seconde hanno cambiato la *civitas*, mettendo in discussione il legame tra cittadini, società, istituzioni.

Mentre gli attori economici e sociali hanno reagito provando ad adattare la loro azione alla dimensione globale, gli attori politici, che conservando una struttura nazionale e locale, sembrano

* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista. Relazione al seminario “*La primavera elettorale*”, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 5 luglio 2017.

¹ C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in www.forumcostituzionale.it, 13 dicembre 2015.

incapaci di rappresentare le domande di una società dai tratti inediti, e di dare risposte alle sfide globali².

Poiché il regime parlamentare è, tra tutti, quello che più risente dell'influsso del sistema partitico, le conseguenze si sono avvertite sul piano istituzionale, della stabilità dei governi. Nel Regno Unito sono nati due governi di coalizione in pochi anni, più di quanti ne erano stati costituiti nei 60 anni precedenti. In Spagna la famosa stabilità a quattro partiti è venuta meno nel volgere di due legislature. In Italia, dove la durata dei governi è tradizionalmente breve, si è assistito alla comparsa di un terzo soggetto in grado di contendere l'accesso al Governo ai raggruppamenti dei partiti che si collocano verso la destra e la sinistra (con ancoraggio al centro). Il Belgio ha vissuto una crisi, senza Governo, di due anni. La Germania conserva la sua invidiabile stabilità, a prezzo però del diradarsi di alternative politiche e di governo in grado di assicurare il ricambio³.

La ricerca della stabilità (ovvero la necessità di stringere un patto di coalizione) ha spinto il Regno Unito, patria della forma di governo parlamentare "pura", ad introdurre una qualche forma di razionalizzazione nei rapporti tra Parlamento e Governo, respingendo invece il tentativo di cambiamento delle leggi elettorali. Riguardo al primo punto, nel 2011 va registrata l'approvazione del *Fixed Term Parliament Act*, un atto di rilievo costituzionale che tocca nel profondo il regime parlamentare britannico⁴. La legge, che ambisce a stabilire la durata fissa dei Governi, è il risultato di un accordo di coalizione (tra Conservatori e Liberaldemocratici) e quindi dell'indebolimento del *two party system* segnato dalle elezioni del 2010. In virtù di questa novità legislativa lo scioglimento parlamentare, un tempo prerogativa regia (e quindi governativa) può verificarsi su iniziativa della Camera dei Comuni votata dai due terzi dei componenti, o a seguito di mozione di sfiducia a meno che la stessa Camera non dia la fiducia a un nuovo governo entro il termine di 14 giorni. Si tratta di un atto doppiamente innovativo, perché pretende di regolare con legge ciò che era affidato a convenzioni e consuetudini costituzionali e perché introduce un limite sostanziale ad uno dei simboli del modello Westminster: il potere del Primo Ministro di sciogliere la Camera bassa.

La dottrina in larga parte ritiene che gli sviluppi recenti del sistema britannico abbiano intaccato i caratteri del sistema, senza tuttavia metterne in discussione i fondamenti⁵. Qualche voce si è levata, in verità, per sostenere che il *Fixed Term Parliament Act* avrebbe reso la forma di governo irriconoscibile⁶. Tuttavia, gli elementi di continuità vengono considerati prevalenti: centralità del rapporto tra corpo elettorale, Camera dei comuni e Governo, prevalenza del capo del Governo, rapporto essenziale di questi con il suo partito, opposizione costituzionale. si ammette naturalmente

² E. THORSEN, D. JACKSON, D. LILLEKER (Eds.), *UK Election Analysis 2017: Media, Voters and the Campaign*, <http://ElectionAnalysis.UK>, 2017, 16.

³ C. FUSARO, *op. cit.*

⁴ F. ROSA, *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, in *Quad. cost.*, 2012, 3, 677 ss.

⁵ G. CARAVALE, *La formazione del governo britannico in caso di Hung Parliament*, in www.forumcostituzionale.it, 27 aprile 2015.

⁶ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, 3, 809 ss; V. A. RENWICK, *The Fixed-term Parliaments Act and the snap election*, in *U.K. Const. L. Blog* (18 aprile 2017), available at <https://ukconstitutionallaw.org/>.

che questi caratteri siano in continuo divenire, ed anzi si sottolinea come questa capacità di adattamento sia una ricchezza del modello.

Gli ultimi avvenimenti, ovvero lo scioglimento chiesto e ottenuto dalla May, con l'accondiscendenza dell'opposizione laburista, sembrano dimostrare che la linea di continuità con il passato è prevalsa e che la cultura costituzionale è più forte delle regole scritte⁷. La May, succeduta a Cameron senza passare per il voto, ha agito come se la sua fosse una *Elective Dictatorship*, senza limiti parlamentari, superando agilmente la barriera del *Fixed Term Parliament Act*, ma naturalmente occorrerà attendere per capire il futuro della legge, che il partito conservatore ha dichiarato di voler abolire⁸.

Anche la legge elettorale è stata oggetto di un tentativo di modifica, nel 2015, ad opera del referendum voluto anche in questo caso dai Liberaldemocratici come elemento del patto di coalizione del 2010. Tentativo fallito, che ha accantonato per il momento la proposta, ricorrente nel Regno Unito, di modificare in senso più proporzionale il sistema maggioritario⁹, per eliminare i risultati iper-maggioritari della formula elettorale, ma in questa fase della storia parlamentare pare improbabile una modifica.

A questi elementi va aggiunto un terzo fattore di trasformazione e cambiamento, che ha agito come propulsore delle riforme costituzionali, e che ha dimostrato tutta la sua forza: il referendum. Referendum e legge elettorale (proporzionale) sono, lo aveva detto trent'anni fa uno studioso britannico, i due meccanismi in grado di cambiare profondamente il modello Westminster¹⁰. Accantonata per il momento la legge elettorale, resta in auge e con grande forza, il referendum.

Su questo istituto, comparso tardi e poco amato dalla dottrina e dalla classe politica britannica, vorremmo soffermare l'attenzione. Il proposito di queste brevi riflessioni è di analizzare in che misura il referendum del 2016 abbia contribuito a ri-definire il modello Westminster e quale siano stati gli effetti del referendum sui meccanismi elettorali.

2. Gli effetti del referendum Brexit sulle elezioni del 2017

Gli effetti prodotti dal referendum del 23 giugno 2016 sulla vita politica del Regno Unito sono stati dirompenti. L'esito del voto ha determinato nuovi equilibri di forza nel Partito conservatore e l'emergere di una nuova leadership. All'interno del *Labour* si è aperta una fase di lotta per la guida del partito, conclusasi con la riconferma di Corbyn. L'Ukip (Partito per l'Indipendenza del Regno

⁷ C. MARTINELLI, *Una dissolution piena di paradossi*, F. ROSA, *When Turkeys voted for Christmas. A margine dello scioglimento anticipato della Camera dei Comuni*, entrambi in <http://www.dpce.it>.

⁸ R. CRAIG, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *U.K. Const. L. Blog* (24th May 2017), in <https://ukconstitutionallaw.org/>.

⁹ C. MARTINELLI, *Molto rumore per nulla, ovvero il referendum elettorale nel Regno Unito*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, 2012, 375 ss.

¹⁰ V. BOGDANOR, *The People and the Party System: The referendum in British politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Unito) di Farage è scomparso dall'arena politica, avendo conseguito il suo obiettivo ed esaurito il suo programma. I Liberal democratici hanno raccolto l'ennesima sconfitta della loro linea europeista¹¹.

A livello geografico come noto si sono registrati risultati differenti, con l'Inghilterra e il Galles favorevoli alla *Brexit* e la Scozia e Irlanda del nord al *Remain*¹². Un altro dato interessante, fornito dall'agenzia YouGov, ha indicato che i giovani compresi tra 18 e 24 anni hanno espresso una netta preferenza per il *Remain* (64%) e gli over 65 una netta preferenza per il *Leave* (58%). Ricordiamo questi dati, pure risalenti, per poter fare un successivo confronto con quelli delle elezioni del 8 giugno 2017.

Per quanto riguarda gli effetti del referendum sul Governo, l'inatteso risultato del voto ha provocato le dimissioni del Primo Ministro Cameron, il quale ha deciso di dimettersi, interpretando l'esito referendario come una sconfitta della sua leadership. Egli aveva la maggioranza per continuare a governare, ma la sua sostituzione alla guida del partito e del paese era un atto atteso se non dovuto.

Al suo posto, il partito ha indicato Theresa May, che ha assunto il ruolo di Primo Ministro e indicato la strada da percorrere per uscire dalla fase di incertezza, non avendo il Governo chiarito agli elettori cosa dovesse comportare la decisione di uscire dalla Ue.

La nuova Premier ha scelto di interpretare in modo molto rigido l'esito del voto e di tenere una linea definita di *Hard-Brexit*, che si traduceva nella difesa ad oltranza degli interessi britannici. Sul piano procedurale la May affermava di voler procedere autonomamente, ovvero senza approvazione parlamentare, all'attivazione dell'art. 50 TUE, la disposizione che regola il processo di uscita, esercitando un potere proprio dell'esecutivo (*prerogative powers*), per di più rafforzato dalla espressione della sovranità popolare (c.d. dottrina May).

Il tentativo della May di usare il referendum per rafforzare il Governo nei confronti del Parlamento è stato solo in parte arginato dall'intervento della High Court e successivamente dalla *Supreme Court*, che hanno ritenuto necessario il passaggio parlamentare per procedere all'attivazione dell'art. 50 TUE¹³.

Infatti, il Governo ha ottenuto rapidamente il consenso del Parlamento, pur con qualche accenno di ribellione dei Lords¹⁴, ma ciò non è bastato a frenare le ambizioni del Primo Ministro, che ha deciso di indire le elezioni anticipate, nella convinzione di ottenere un rafforzamento del Governo¹⁵.

¹¹ G. CARVALE, *Verso un'evoluzione del modello Westminster?*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2016, 2,

¹² F. SAVASTANO, *Brexit: un'analisi del voto*, in *federalismi*, n. 13, 29 giugno 2016.

¹³ La scelta del Governo ha generato l'opposizione di alcuni cittadini del Regno Unito, che si sono rivolti alla High Court per tutelare i loro diritti, e soprattutto per difendere il Parlamento come sede delle decisioni riguardanti lo status dei cittadini britannici (c.d. caso Miller).

¹⁴ Il testo è stato approvato con due emendamenti che imponevano limiti al Governo, poi superati dall'approvazione dei Comuni. G. CARVALE, *Dalla sentenza Miller allo scioglimento della camera dei Comuni*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2017, 1.

¹⁵ Lo scioglimento è avvenuto attraverso il voto a larga maggioranza della Camera, realizzando una delle due possibili vie consentite dal FTPA.

L'intento dichiarato della May era di realizzare un esecutivo più stabile e ottenere un chiaro mandato per dare attuazione al risultato referendario.

L'esito delle elezioni ha confermato la vittoria dei Conservatori, ma a prezzo di una perdita consistente di seggi. La May ha deciso di rimanere al proprio posto, a differenza di Cameron, e di continuare a condurre le trattative con l'Unione europea. Tuttavia, dopo l'esito elettorale le posizioni del Governo britannico appaiono nettamente indebolite e il mandato per l'exit tutt'altro che chiaro.

La lettura dei risultati elettorali conferma che il referendum è stato determinante nelle scelte di voto. I due principali partiti hanno raccolto insieme l'82% dei voti; gli elettori scozzesi hanno abbandonato il partito locale e votato per partiti nazionali; i partiti minori hanno riconquistato qualche voto, a danno dell'Ukip.

L'apparente ritorno del *two party system*, con conseguente superamento del pluralismo partitico degli ultimi anni, è stato, in massima parte, conseguenza del posizionamento politico rispetto al *Remain* o al *Leave*¹⁶. Il recupero del *Labour*, che al momento in cui venivano indette le elezioni era accreditato di 20 punti di distacco dai Conservatori, sembrerebbe imputabile al voto dei giovani, dei *Remainers*, dei *Soft-brexiter* e della *working class*¹⁷.

Sul piano geografico il recupero è stato rilevante in Inghilterra e in Galles, che erano schierati per la *Brexit*. In Scozia, inaspettatamente, il NSP ha perso voti a favore dei Conservatori. In Irlanda del nord vincono i partiti estremi. I voti dell'Ukip sono confluiti in gran parte sui Conservatori. Le aree dove i Conservatori hanno tenuto e conquistato voti sono quelle che hanno visto prevalere il *Leave*. Infine, il voto dei giovani ha ricalcato quello del referendum: pro-*Labour* dopo aver votato pro-*Remain*. Voto referendario e voto elettorale sono dunque coerenti¹⁸.

In altri termini, il referendum ha fatto funzionare l'elezione come un *second order vote*. Non vi sono vincitori nazionali sul tema *Brexit* ed è stato necessario rimandare al dopo-voto l'accordo per il Governo e la scelta della strategia di uscita dall'Unione europea¹⁹.

L'influenza del referendum del 2016 sulle elezioni è stata confermata da uno studio del British Election Study, che ha evidenziato come il comportamento elettorale dei britannici sia stato condizionato, in primo luogo, dalla *Brexit*, che avrebbe tracciato un cleavage sul quale gli elettori si sono disposti²⁰.

¹⁶ Political Study Association, *EU Referendum: One Year On*, in www.psa.ac.uk, 4. L'andamento delle intenzioni di voto rivela che la rimonta del *Labour* è avvenuta maggiormente tra i *Remainers*.

¹⁷ S. CECCANTI, *Le elezioni generali dell'8 giugno e la loro lettura in chiave di Brexit*, in *federalismi* n. 16, 10 agosto 2017.

¹⁸ In Inghilterra e nel Galles l'avanzata dei conservatori è stata di oltre 10 punti percentuale, e si trattava di aree dove il *Leave* aveva prevalso con il 60%. A questo risultato ha concorso il collasso dell'Ukip. J. CURTICE, *Brexit and the election*, in *Political association, EU Referendum: One Year On*.

¹⁹ Per realizzare il proprio obiettivo di *Hard-Brexit* la May ha deciso di allearsi con il partito unionista nordirlandese, suscitando molte preoccupazioni per la tenuta del patto di convivenza nei territori.

²⁰ S. HOBOLT, T. LEEPER, J. TILLEY, *Public attitudes*, in *Political Association, EU Referendum: One Year On*. Secondo l'analisi quasi tre quarti degli elettori avrebbe votato sentendosi "Leavers" (38 per cento) o "Remainers" (35 per cento).

Benché la Brexit non sia stata al centro del dibattito politico, spesso occupato da immigrazione e politiche sociali, da economia e lavoro, questa preoccupazione è stata il volano dello spostamento di voti a favore del *Labour* (e non dei Liberaldemocratici)²¹. Le posizioni dei partiti su come uscire, piuttosto che se uscire, hanno attratto elettori più favorevoli alla uscita a qualunque costo pur di controllare l'immigrazione o all'uscita prudente per salvare il mercato.

Occorre poi considerare il ruolo dei leaders e la netta vittoria personale di Corbyn sulla May. E in generale una notevole volatilità. La posizione del *Labour* e di Corbyn è stata premiata dal fatto di aver saputo conciliare il tema della *Brexit* con le altre politiche, mentre la May ha subordinato alla *Brexit* e alla sua idea di grandezza nazionale temi importanti come l'assistenza sociale e sanitaria. La May ha posto una *flag policy (Brexit)* contro un'altra *flag policy (health system)*.

Le origini di questo comportamento elettorale possono essere rinvenute nella storia recente del Regno Unito. Dal 1974, anno di ingresso del Regno nell'Unione, gli elettori britannici dei due maggiori partiti si sono drammaticamente divisi sull'atteggiamento da tenere nei confronti dell'Europa. Nel primo referendum sulla permanenza nella Comunità europea la vittoria del sì è stata tutt'altro che schiacciante, e la scelta del referendum fu allora come oggi imposta dalle difficoltà interne ai partiti nel trovare una linea politica non divisiva del proprio elettorato.

Nei decenni successivi il tema dei rapporti con l'Europa è rimasto controverso, mai superato nonostante la crescente immissione di elementi europei nell'ordinamento britannico. Allo stesso tempo, non è stato più superato il legame tra la questione europea e il referendum.

Il leaders dei due maggiori partiti (*Labour* nel 1975 e Conservatori nel 2016) hanno rinunciato a dare indicazioni di voto persino ai loro parlamentari, sospendendo la *Collective Responsibility*, e l'elettorato ha coerentemente ritenuto di votare seguendo una linea diversa da quella politica generale, come se anche le elezioni fossero un referendum.

3. Gli effetti del referendum sulla forma di governo

L'impatto del referendum *Brexit* sulle elezioni del 2017 è stato amplificato da due elementi: l'effetto anti-egemonico del voto e la concorrenza creatasi tra mandato elettorale e mandato referendario.

L'ordinamento britannico non prevede un referendum "dal basso", ad istanza di cittadini, parlamentari o enti, per cui il carattere anti-egemonico sembra escluso o limitato. L'affermazione del referendum ha un'origine storica ben definita, che identifica l'istituto come strumento funzionale al rafforzamento di una policy. Fin dalle originarie proposte, che risalgono alla fine del

²¹ E. FIELDHOUSE, C. PROSSER, *The Brexit election? The 2017 General Election in ten charts*, in <http://www.telegraph.co.uk>.

Tendenze che sono state confermate dall'analisi di mezzi di comunicazione di terza generazione come twitter. L. CRAM, C. LEWELLYN, R. HILL, W. MAGDY, *General Election 2017: a Twitter Analysis*, *ivi*.

XIX secolo (1890), le questioni per le quali si riteneva opportuno ricorrere al referendum erano quelle particolarmente divisive dell'elettorato e dei partiti. A quel tempo, le richieste di svolgere una consultazione popolare riguardavano la concessione della *Home Rule* in Irlanda, la riforma fiscale e la politica di bilancio²². Si trattava di proposte aventi per lo più natura consultiva e post-legislativa, perché il principio della sovranità parlamentare, e non della sovranità popolare, dominava il funzionamento dello Stato.

L'ipotesi che il referendum fosse incompatibile con la democrazia britannica, proprio perché limitava il potere del Parlamento, è stata avanzata ripetutamente dagli avversari del referendum, ma questo argomento non ha impedito l'affermazione dell'istituto²³. Per contro, l'idea che su questioni che toccano la sovranità e che sono di rilievo costituzionale sia necessario ottenere il consenso popolare, ha ricevuto un sostegno crescente²⁴.

In effetti, il ricorso al referendum è legato quasi sempre a temi che riguardano la sovranità, come quelli relativi alla UE e alla devolution. Questo tipo di referendum hanno una caratteristica comune: sono asimmetricamente irreversibili. Se prevale lo status quo l'esito del voto è chiaro nelle conseguenze e può essere riproposto. Se prevale il cambiamento le conseguenze sono meno evidenti se non oscure e tendenzialmente irreversibili²⁵.

La forza oppositiva del referendum è rimasta a lungo nascosta fino a che gli esiti delle consultazioni o sono state in linea con quelle del Governo che le ha indette²⁶. Infatti, il referendum deve essere introdotto da una legge, ed è il Governo ad avere la responsabilità di farla approvare in

²² Per la ricostruzione delle prime proposte V. BOGDANOR, *The People and the Party System: The referendum in British politics*, cit., 11 ss.

²³ Gli argomenti usati a favore e contro il referendum ricalcano, nel Regno Unito, quelli utilizzati in altri paesi e ben noti nell'esperienza comparata. La virtù del referendum sarebbe quella di favorire la partecipazione e il controllo del popolo sui propri rappresentanti. I suoi difetti maggiori sarebbero l'essere facilmente manipolabile dai media, dai partiti e dal governo. Il processo referendario avrebbe potuto essere meglio definito, ma vi sono limiti analoghi nei processi della rappresentanza. F. MENDEZ, M. MENDEZ, V. TRIGA, *Referendums and the European Union*, Cambridge University Press, 2014.

²⁴ *House of Lords Select Committee on the Constitution, Referendums in the United Kingdom, 12th Report of Session 2009–10, HL Paper 99, para.62. Secondo la relazione del Committee il referendum deve essere indetto solo su temi di rilievo costituzionale e dovrebbe essere incastonato nella rappresentanza con regole chiare e conseguenze trasparenti. S. TIERNEY, Constitutional Referendum. The Theory and Practice of Republican Deliberation, Oxford, OUP, 2012.*

²⁵ N. Le ROUX, *Is there a tension between Parliamentary Democracy and referendums? Text of Nat le Roux's presentation on Parliamentary Sovereignty at the McDougall Trust workshop, 9th November 2016, in The Constitution Society, 18th November 2016.*

²⁶ Anche quando, come nei referendum del 1979, la proposta referendaria sullo *Scotland Act* e *Wales Act* non ha sortito gli effetti sperati a causa del mancato raggiungimento del quorum. Il referendum del 1979 per la devolution scozzese e gallese deve essere ricordato per l'introduzione del quorum del 40%, vale a dire che i vincitori, con qualsiasi percentuale, devono rappresentare il 40% dell'elettorato. Questo referendum non determinava la decisione, affidata al Parlamento, ma solo la possibilità di sottoporre la questione al Parlamento. Il mancato raggiungimento del quorum, nonostante la vittoria del sì, condusse alla caduta del governo laburista. Sul piano generale è interessante porsi la questione dei referendum con quorum, quando introdurli, e degli effetti del quorum, a favore dello status quo. M. CAIELLI, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1 marzo 1979*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia e referendum*, cit. 217 ss; G. ARAVANTINO LEONIDI, *The Welsh Veto. Il referendum in Galles del 1979: gli esiti inattesi di un "espedito politico"*, ivi, 261 ss.

Parlamento. L'istituto è diventato uno strumento tendenzialmente pro-egemonico, che l'esecutivo ha usato per fini politici contingenti, persino opportunistici, stabilendo l'oggetto, il tempo e il modo della consultazione. Il Governo Cameron è stato in questo senso esemplare. Ha indetto tre referendum (Sistema elettorale, Scozia, UE) salvo poi schierarsi contro²⁷.

I tentativi di limitare per via legislativa la prerogativa del Governo in questa materia, individuando l'oggetto su cui è possibile indire il referendum o introducendo regole che garantissero conseguenze trasparenti, sono stati fin qui inefficaci²⁸.

La forza destabilizzatrice del referendum si è rivelata nel momento in cui, per la prima volta, un referendum ha determinato un cambiamento dello status quo in contrasto con le indicazioni del governo che lo aveva indetto, senza che nessun principio generale o regola specifica fosse in grado di gestire il conflitto di indirizzi: popolare e parlamentare²⁹.

Ciò rende particolarmente attuale l'interrogativo espresso da un autorevole costituzionalista: se il popolo e i rappresentanti sono chiamati ad esprimersi su uno stesso tema, cosa accade se la maggioranza è diversa?³⁰

Nel referendum sulla Brexit ciò è puntualmente accaduto; i parlamentari che si erano espressi sul tema hanno dovuto seguire un diverso indirizzo, deciso dal popolo. Questa è una limitazione della sovranità stabilita dal referendum, oltre a porre in dubbio la sovranità parlamentare, consente al Governo di agire senza controllo del Parlamento. Intorno a questo dilemma il sistema politico costituzionale si sta dibattendo da circa un anno³¹, né è valso come elemento chiarificatore il ritorno alle urne. La *Brexit* ha reso evidente ciò che, fino al referendum del 2016, era rimasto nell'ombra: l'influenza delle consultazioni popolari sulle consultazioni elettorali³².

Si tratta di un fenomeno assai risalente, che ha iniziato a manifestarsi per la sola esistenza dell'opzione referendaria. Le prime proposte referendarie risalgono come detto alla fine del 1800, e segnano l'avvio di una fase di profondi sconvolgimenti della società e della politica britannica, alla

²⁷ N. Le ROUX, *Is there a tension between Parliamentary Democracy and referendums?* cit.

²⁸ Negli anni si sono succeduti i lavori di numerose Commissioni, costituite da organismi indipendenti e dalle due Camere, che hanno prodotto un numero ormai significativo di documenti e relazioni. Nel 1996 la Electoral Commission e la Constitution Unit si unirono nella Independent Commission on the Conduct of Referendums, che ha pubblicato un Report of the Commission on the Conduct of Referendums; Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, 1998; House of Lords Constitution Committee, *Referendums in the United Kingdom*, HL 99 2009-10; House of Commons, *Referendums*, Briefing Paper, Number 7692, 31 August 2016.

²⁹ L. ATKINSON, A. BLICK, *Referendums and the Constitution*, The Constitution Society, 2017, 14 ss.

³⁰ V. BOGDANOR, nel suo intervento al House of Lords Select Committee on the Constitution, *Referendums in the United Kingdom*, 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, para. 58.

³¹ La questione è stata trattata dalla Corte di appello e dalla Corte suprema, ed entrambe hanno evitato la contrapposizione tra le due fonti. Le due Corti hanno respinto la c.d. dottrina May, che avrebbe voluto far prevalere la volontà popolare su quella parlamentare, ma il riconoscimento della sovranità parlamentare non comporta alcuna garanzia circa l'effettiva capacità delle assemblee di condizionare le scelte del Governo. Formalmente la scelta referendaria non è in grado di imporsi, ma politicamente né il Governo né il Parlamento hanno la forza di ignorarne gli effetti. Per i commenti della decisione si vedano gli interventi sul forum di dpce on line, in <http://www.dpce.it/>.

³² V. BOGDANOR, *The People and the Party System: The referendum in British politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981. M. QVORTRUP, *Democracy by delegation: the decision to hold referendums in the United Kingdom*, in *Representation* 42.1, 2006, 59-72.

quale corrisposero rilevanti cambiamenti costituzionali. L'idea che i maggiori cambiamenti costituzionali, quali la concessione di poteri a livello locale (*Home Rule* Irlanda) e l'imporsi dei Comuni sui Lords nell'approvazione delle leggi (*Budget Bill*) dovessero passare attraverso il referendum, e non attraverso il mandato elettorale, venne portata avanti dagli Unionisti inglesi con l'intento di frenare i cambiamenti in atto³³.

Il referendum era l'unico strumento in grado di opporsi alle riforme volute dal Governo in virtù del mandato elettorale che si basa sul legame tra elettori, partiti e maggioranza di Governo. La riforma oggetto di grande conflitto tra le due Camere, che indusse alle prime elezioni del 1910, riguardava il Budget Bill voluto da Lloyd George, appoggiata dai Comuni ma contestata dai Lords. Il Governo conservatore, stretto dalle proposte degli Unionisti all'interno e dall'opposizione all'esterno, indì le elezioni per rafforzare la maggioranza. I risultati assicuraronò un *Hung Parliament* e costrinsero i partiti ad affrontare le elezioni del dicembre 1910, le seconde in un anno, che segnarono la vittoria di misura dei Liberali (costretti però ad allearsi con i nazionalisti irlandesi) e la sconfitta dei referendari³⁴. Il tentativo di far valere un mandato specifico per via referendaria sia da parte dell'opposizione che della minoranza del partito di governo venne sconfitto.

Molti anni dopo, in un contesto totalmente diverso, è stato il Governo laburista ad usare il referendum per risolvere la questione dei rapporti con la CEE, sulla quale il partito era particolarmente diviso, invocando la necessità di ottenere il consenso popolare su una questione che toccava la sovranità. L'adesione era già stata varata e dunque il voto era di conferma o smentita dell'indirizzo approvato dal Parlamento. Nel 1974, come nel 1910, si tenne una prima elezione a febbraio, da cui scaturì un *Hung parliament* e una seconda a ottobre, che segnò la vittoria per soli tre seggi del *Labour*. Nel Manifesto elettorale laburista era prevista una consultazione dei cittadini per via elettorale o referendaria, ma quest'ultima diveniva improbabile (sarebbe stata la terza in poco più di un anno). Superato il referendum il partito laburista pensò di ricorrere nuovamente alle consultazioni popolari per attuare la devolution, normalizzando l'istituto³⁵.

Tutti i referendum sulla devolution furono post-legislativi, e rafforzarono il successo elettorale del Labour, avvenuto nel 1997. Il referendum si poneva come strumento nelle mani del governo, per il quale non esistevano regole costituzionali ma opportunità politica.

L'ultima e più imponente stagione referendaria ebbe inizio con il ritorno al Governo dei Conservatori, nel 2010. Una stagione caratterizzata dalla nuova fisionomia del sistema partitico, che ha abbandonato il formato rigidamente bipartitico per far spazio a nuove formazioni e a forti partiti territoriali. La debolezza del sistema politico e l'incapacità del momento elettorale a risolvere i conflitti ha aperto la strada al voto referendario.

Ad inaugurare il periodo più fortunato per il referendum è stato, ancora una volta, un *Hung*

³³ Paradossalmente, i Conservatori, oggi schierati a difesa della sovranità parlamentare, ipotizzarono il ricorso al referendum fin dagli anni 10 del XIX secolo. V. BOGDANOR, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, 34; G.J. WHEELER, *Referendums That Time Forgot*, in *U.K. Const. L. Blog* (17th Feb 2017) in <https://ukconstitutionallaw.org/>.

³⁴ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford, 2009, 173.

Parliament, che ha indotto il Partito conservatore, che non era riuscito a ottenere la maggioranza assoluta, a stringere un inedito accordo di coalizione con il Partito Liberaldemocratico. L'accordo prevedeva, tra l'altro, il referendum per la riforma della legge elettorale, tenutosi nel maggio 2011, che ha indicato un netto favore dei britannici per il sistema esistente (67,9%).

Nello stesso anno il partito nazionalista scozzese otteneva un clamoroso successo alle elezioni della Assemblea di Holyrood e forte di questo risultato ha chiesto un referendum sull'indipendenza della Scozia dal Regno Unito, tenutosi a settembre del 2014 con esito negativo (55,3%).

Il Governo è riuscito a contenere le spinte referendarie su due temi importanti, ma la battaglia più dura riguardava il referendum sulla permanenza nell'Unione europea. Gli antieuropeisti avevano ottenuto nel 2011 l'approvazione dell'European Union Act, che ha reso obbligatorio sottoporre a referendum qualsiasi modifica dei Trattati europei e qualsiasi riconoscimento di ulteriori poteri all'Unione. Nel 2013 la vittoria del UKIP alle elezioni europee del 2013 ha reso ancor più incombente l'ipotesi referendaria.

Alla vigilia delle elezioni del 2015, per arginare la spinta referendaria, il Partito Conservatore ha inserito nel Manifesto elettorale l'impegno a trattare condizioni più vantaggiose con l'UE e a indire una consultazione sulla permanenza del Regno Unito nella Ue. All'inizio la scelta di usare il referendum per contrastare le forze antieuropee ha dato buoni risultati, ma nell'arco di pochi mesi si è rivelata disastrosa per la causa europea e per chi lo aveva indetto.

Il Partito guidato da Cameron ha vissuto nell'arco di un anno l'inattesa vittoria elettorale del maggio 2015, la sorprendente sconfitta referendaria del giugno 2016, di nuovo la sconcertante vittoria elettorale del giugno 2017. La legislatura è stata dominata dalla Brexit sia prima che dopo il referendum. I rapporti tra Governo e Parlamento sono condizionati dalla necessità di sostenere l'impegno delle trattative, mentre l'agenda politica dell'esecutivo è occupata dai negoziati con l'Unione europea e dalle ricadute dell'uscita sulle politiche interne.

L'esito del referendum sulla Brexit dimostra che gli effetti del voto, una volta avviata la procedura, possono essere e sono stati incontrollabili. Il sistema politico-istituzionale è sostanzialmente occupato dallo sforzo dei partiti e delle istituzioni nel ricomporre le divisioni create dal referendum del 2016, nel tradurre il suo esito in indirizzi e azioni che siano rispettose della volontà popolare ma che tengano conto degli interessi nazionali e degli impegni internazionali assunti dal Regno Unito.

4. Riflessioni (comparatistiche) finali

La considerazione finale che viene sollecitata dal referendum del 2016 è che la democrazia britannica è riuscita a inserire il referendum nel sistema rappresentativo senza modificare apparentemente la sua struttura costituzionale. Il rapporto tra referendum e ordinamento può essere

considerato come lo sviluppo di un percorso che ha visto l'istituto passare dall'essere considerato anti-costituzionale ad essere tollerato e infine incluso nell'ordinamento³⁶.

Il Regno Unito appartiene al gruppo dei paesi europei nei quali il referendum non ha un riconoscimento costituzionale (in Costituzione, o in documenti costituzionali). Come è noto l'ordinamento si basa su una *political constitution*, il che determina la necessità di individuare i principi di funzionamento del sistema in un novero molto ampio di fonti³⁷. Le fonti che si occupano del referendum sono due leggi approvate dal Parlamento nel 2000³⁸ e nel 2011³⁹, che tuttavia possono essere emendate e abrogate da atti successivi. Infatti, ad ogni tornata referendaria il Parlamento ha puntualmente approvato una legge ad hoc per indire il referendum e per dettare la disciplina di svolgimento.

La scelta del come, quando e perché indire un referendum non è inserita in un processo regolato o almeno condiviso, ma l'elemento che ha attirato la maggiore attenzione è quello relativo agli effetti del voto. Nell'esperienza comparata la tipologia referendaria è molto varia, comprende referendum abrogativi, consultivi, propositivi, di rango costituzionale e ordinario. Il referendum Brexit è senza dubbio di rilievo costituzionale, ma la sua forza giuridica non è ascrivibile alle categorie continentali. Si tratta di un referendum giuridicamente non vincolante ma politicamente obbligatorio, secondo alcuni frutto di una delega del Parlamento al corpo elettorale⁴⁰.

Il rapporto tra rappresentanza e referendum è il nodo irrisolto della vicenda Brexit. Lo è in riferimento alla particolare esperienza del Regno Unito, dove vige il principio della sovranità parlamentare, ma lo è in tutti gli ordinamenti parlamentari europei che hanno sperimentato il veto referendario all'integrazione europea⁴¹. La Brexit ha evidenziato il nesso sempre più stringente tra la necessità di adattamento costituzionale imposta dal processo di integrazione e il potere di veto del voto popolare. Inoltre, il referendum del 23 giugno ha posto il problema, ben noto ad altri ordinamenti, del seguito da dare alle consultazioni referendarie⁴².

Neanche il ricorso alle elezioni, pure auspicato da molti come risposta alle domande lasciate senza risposta dal referendum, hanno saputo ricomporre il quadro delle relazioni tra le due democrazie. Piuttosto, è parso il contrario, che sia stata la democrazia referendaria a condizionare quella rappresentativa, senza per altro colmare le molte divisioni causate dal voto. Una composizione che potrebbe essere assicurata da una codificazione costituzionale da molti

³⁶ Su queste fasi, L. ATKINSON, A., *Referendums and the Constitution*, cit. 26 ss.

³⁷ V. O. DAWN, "The United Kingdom", in O. DAWN, C. FUSARO, *How Constitutions Change*, Oxford, Hart, 2011, 329-355.

³⁸ L'art. 101, (2) a del Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 specifica: *referendum* "means a referendum or other poll held, in pursuance of any provision made by or under an Act of Parliament [...].

³⁹ European Union Act 2011.

⁴⁰ C. MARTINELLI, *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.* 2016, 3, 815.

⁴¹ F. MENDEZ, M. MENDEZ, V. TRIGA, *Referendums and the Europea Union*, cit. 30 ss.

⁴² Non vi è dubbio, infatti, che in occasione del referendum sulla Brexit la questione abbia assunto un tono diverso, e che gli esiti del voto abbiano reso quasi illeggibile il mandato popolare. S. TIERNEY, *Was the Brexit referendum democratic?*, in *U.K. Const. L. Blog* (25th July 2016), in <http://ukconstitutionallaw.org>.

considerata necessaria per stabilizzare l'assetto istituzionale del Regno Unito, reso instabile dagli sviluppi interni della devolution e da quelli esterni della Brexit⁴³.

Il Regno Unito ha confermato alcune tendenze, ormai consolidate tra gli Stati europei. La prima è che per decidere sulla *membership* sia necessario passare per il voto referendario. Una seconda tendenza confermata dal voto del 23 giugno è che l'ingresso sulla scena del referendum provoca un irrigidimento delle procedure parlamentari e da luogo, sempre più spesso, a controversie costituzionali.

Infine, il referendum britannico si allinea a quello degli altri ordinamenti europei per ciò che riguarda le dinamiche politiche, dominate dalle scelte strategiche dei leaders e dei partiti e dalle attitudini dei cittadini a disporsi sulla linea di divisione pro-anti Unione europea.

In definitiva il referendum è diventato protagonista delle trasformazioni costituzionali indotte dai processi di integrazione, a prescindere dal fatto che ciò sia previsto in Costituzione o regolato da altre fonti dell'ordinamento interessato.

⁴³ N. WALKER, Neil, *Our Constitutional Unsettlement* (March 24, 2014), in *Public Law* (Summer, 2014), Edinburgh School of Law Research Paper No. 2014/11, in <https://ssrn.com/abstract=2419437> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2419437>. S. DOUGLAS-SCOTT, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in *U.K. Const. L. Blog* (28th Jun 2016), in <https://ukconstitutionallaw.org/>.