

Referendum e social network nel caso Brexit^(*)

Greta MASSA GALLERANO*

Sommario: 1. Premessa 2. Il referendum nel sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico 3. Il referendum sulla Brexit e la 'tensione' tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa 4. Populismo, *social network* e democrazia pluralista

1. Premessa

Nel presente lavoro si vuole analizzare l'impiego dell'istituto referendario per assumere decisioni dal precipitato costituzionale all'interno di sistemi di democrazia pluralista. In particolare, l'attenzione è posta sul legame instauratosi nell'ultimo decennio tra tale strumento e l'utilizzo sempre maggiore dei social network.

Negli ultimi anni, difatti, si è assistito all'utilizzo del referendum per risolvere questioni concernenti principi costituzionali sui quali, all'interno delle democrazie pluraliste, esiste un ampio consenso derivante tanto dal momento della approvazione delle Carte costituzionali, quanto da una cultura democratica storicamente radicata¹.

Come osservato in dottrina: "il costituzionalismo delle costituzioni normative si basa sull'idea di democrazia pluralista, sulla permanente apertura del sistema, sulla reversibilità delle scelte di governo e sulla inequivocabile differenziazione tra il livello di governo, nel quale vige il principio maggioritario, ed il livello costituzionale attraverso il quale si controlla politicamente e giuridicamente la maggioranza di governo e si garantiscono i diritti delle minoranze e la democrazia pluralista"².

L'architettura costituzionale, come è noto, limita la democrazia diretta attraverso le istituzioni rappresentative. Queste ultime agiscono come 'filtro' attraverso il processo deliberativo all'interno del quale il voto è il risultato finale di una ponderata discussione sulle posizioni in campo. In direzione opposta, e con riferimento ai rischi di un utilizzo distorto di questo strumento di democrazia diretta, come indicato da Max Weber, "ciò che appunto il referendum ignora è il compromesso, sul quale si fonda inevitabilmente la maggioranza di tutte le leggi in ogni stato di massa con forti contrasti regionali, sociali, confessionali e di altra specie"³.

Un caso recente ed emblematico di quanto indicato può essere rinvenuto nel referendum per la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea, cosiddetta Brexit. Una decisione assunta tramite referendum che mina le basi della democrazia pluralista e che avrà effetti duraturi di esorbitante portata. In particolare, il referendum sulla Brexit pone un problema relativo al coordinamento dei meccanismi di democrazia diretta all'interno di sistemi che si basano sull'idea di democrazia pluralista.

^(*) Questa pubblicazione fa parte del Progetto I+D+i PID2019-106118GB-I00 finanziato da MCIN/AEI/10.13039/501100011033.

* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università della Calabria e Università di Granada.

¹ Basti ricordare il referendum sull'indipendenza della Catalogna del 2017 o, ancora, il referendum greco del 2015 sulla approvazione del piano proposto dai creditori internazionali per risolvere la crisi economica del Paese.

² F. Balaguer Callejón, *Alcune lezioni dalla Brexit per il diritto costituzionale europeo. Referendum e social network versus democrazia pluralista*, in G. D'Ignazio, G. Moschella (cur.), *Costituzione, diritti, Europea. Giornate in onore di Silvio Gambino*, Napoli, 2019.

³ M. Weber, *Economia e società*, vol. II, Milano, 1968, p. 751 ss.

Allo sviluppo di tale scenario ha certamente contribuito il dilagare di una immagine negativa dell'Unione europea, in seguito alla lunga crisi economica e finanziaria, nonché l'avanzata di partiti di stampo nazionalista che fomentano il fenomeno del populismo, considerando la democrazia come mera regola della maggioranza, e che hanno fatto del referendum il proprio mantra (referendum sempre e comunque!)⁴.

A ciò deve necessariamente essere aggiunta l'azione della stampa antieuropeista e dei social network e la propaganda prodotta da questi ultimi tanto sul referendum relativo alla Brexit quanto su alcuni processi elettorali europei ed extra europei. A questo ultimo aspetto sarà dedicata la parte finale della presente analisi.

2. Il referendum nel sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico

Prima di sviluppare l'analisi relativa al referendum sulla Brexit (e al suo legame con i social network) corre l'obbligo di definire lo strumento del referendum all'interno del sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico.

Tale strumento di democrazia diretta, come vedremo, si colloca in una posizione definita spesso particolare, non essendo presente in questo ordinamento un unico documento chiamato Costituzione (formale, scritta e rigida) ma un insieme di leggi che negli anni hanno codificato alcuni *underlying principles*, ed essendo la natura delle fonti costituzionali solo parzialmente scritta⁵.

Il costituzionalismo britannico, difatti, è stato definito da autorevole dottrina come *Political Constitution*⁶ ovvero come fenomeno empirico ed evolutivo modellato dal susseguirsi degli eventi storici e che, pertanto, si pone come qualcosa di disgiunto dalla sfera politica non potendo sottrarre a quest'ultima ambiti di competenza.

Di conseguenza, anche se "sarebbe erroneo pensare a una totale assenza di disciplina per quanto riguarda il referendum nel Regno Unito"⁷, non esiste una normativa 'costituzionale' che stabilisca le regole per indire un referendum e questo, come vedremo, ha fatto sì che le decisioni sull'indizione dei referendum siano state fin'ora altamente discrezionali. Basti pensare alla tematica che sono state sottoposte nel corso degli anni a referendum, alla formulazione del quesito, ai limiti individuabili al referendum stesso, ai criteri per la partecipazione o all'enorme potere nelle mani del Governo in tale ambito. Quest'ultimo, difatti, "propone il referendum, ed è improbabile che decida di indire un referendum se non ritiene di poterlo vincere"⁸, nonostante le dovute eccezioni come quella relativa al Governo di David Cameron in riferimento alla Brexit e nonostante la necessità di una legge *ad hoc* del Parlamento di Westminster per convocare la consultazione popolare.

Dunque, come si decide cosa è di fondamentale importanza (da richiedere un referendum) in un ordinamento che non ha una Costituzione scritta, rimane una delle questioni maggiormente problematiche con riguardo allo strumento referendario nel Regno Unito.

⁴ Sul rapporto tra referendum e populismo, cfr. G. Martinico, *Il Diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁵ G. Martinico, *Considerazioni comparatistiche sul referendum alla luce del caso britannico*, in *Diritto Pubblico*, Fascicolo 2, maggio - agosto 2017, p. 435. A tal riguardo, l'autore rimanda a V. Bogdanor, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 75 ss. Sulle fonti nei sistemi di *common law*, cfr. A. Pizzorusso, *La problematica delle fonti del diritto all'inizio del XXI secolo*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 130, n. 2 (Febbraio 2007), pp. 33-44.

⁶ J. A. G. Griffith, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, n.1/1979. R. Bellamy, *Political Constitutionalism: A Republican defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge University Press, 2007.

⁷ G. Martinico, *Considerazioni comparatistiche sul referendum*, cit., p. 450. A tal riguardo l'autore richiama l'importante contributo fornito dal rapporto della House of Lords, Constitution Committee - Twelfth Report *Referendums in the United Kingdom*, 17 March 2010 (<https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9902.htm>).

⁸ G.G. Carboni, *I referendum mai realizzati e ancora da realizzare*, in A. Torre, J. O. Frosini (cur.), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 401.

Tanto premesso, lo strumento del referendum nell'ordinamento britannico fu analizzato già da Dicey tra la fine del 1800 e gli inizi del 1900⁹. L'autore, in estrema sintesi, riconduceva il referendum (di natura consultiva e inteso come non sostitutivo del potere legislativo) all'interno del Costituzionalismo britannico come strumento atto a "controbilanciare l'emersione del potere incontrastato di una singola Camera parlamentare"¹⁰.

Proprio in quel momento storico, infatti, il referendum veniva considerato come uno strumento capace di porre un limite alla maggioranza parlamentare e alla sua volontà politica e, dunque, utile per conservare gli equilibri istituzionali¹¹. Nondimeno, Dicey ne individuava i limiti e i possibili rischi derivanti da un suo utilizzo 'estensivo'.

A tal ultimo riguardo, come osservato in dottrina: "Dicey's main argument for the introduction of the referendum was based on a profound frustration with the practical implementation of the principle of representative government, which he thought, and hoped, could be remedied by the introduction of elements of direct democracy. But Dicey did not restrict his argument to a defence of the referendum, he also pointed to the potential dangers of an extensive use of the device, as well as making a case for the superiority of Parliamentary government. The referendum for Dicey, was not, therefore, an alternative to indirect democracy, but an addendum to representative government"¹².

Il punto di svolta nell'utilizzo di questo strumento di democrazia diretta nel Regno Unito si ha a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo, e per lo più per questioni riguardanti la cosiddetta devoluzione. A partire da questo momento il referendum assume infatti una valenza differente rispetto a quanto sopraindicato, e si assiste ad un incremento del suo utilizzo per "regolare scelte di rango costituzionale"¹³ (nonostante la già ricordata complessità della definizione della 'materia costituzionale' in questo ordinamento) con una permanenza, tuttavia, del "carattere integrativo e di continuità rispetto alla democrazia rappresentativa"¹⁴.

Da questo momento, il referendum consultivo ha perseguito "l'obiettivo teorico di migliorare la partecipazione democratica, a fronte della crisi, comune a tutte le democrazie moderne, della democrazia rappresentativa"¹⁵ e il suo utilizzo è aumentato in maniera esponenziale soprattutto in momenti di "rilevanti cambiamenti di natura costituzionale cui l'ordinamento è andato incontro"¹⁶.

Un prima distinzione che può infatti essere operata è quella tra i referendum legislativi e i referendum costituzionali. Come osservato in dottrina: "a differenza dei referendum legislativi, che incidono sul modo di esercizio della funzione legislativa e agiscono entro la cornice della rappresentanza, i referendum costituzionali riguardano l'attribuzione e distribuzione del potere sovrano (*ultimate lawful authority*) all'interno di un sistema di governo e incidono sulla relazione tra governati e governanti. I referendum costituzionali possono innovare il rapporto tra potere costituente e forma costituzionale, sostituendo il popolo nel ruolo rappresentativo tradizionalmente svolto dalla costituzione democratica"¹⁷.

Uno degli esempi più evidenti di quanto appena indicato è, certamente, il referendum tenutosi il 5 giugno del 1975 e relativo alla permanenza del Regno Unito nelle CEE che vide il consenso alla

⁹ A. V. Dicey, *Ought the Referendum To Be Introduced into England?* in *Contemporary Review*, 1890, p. 489 ss.; Id. *A Symposium on the Referendum*, in *National Review*, 1894, p. 65 ss.; Id. *The Referendum and Its Critics*, in *Quarterly Review*, 1910, p. 538 ss.

¹⁰ A. Torre, *Albert Venn Dicey: un costituzionalista al tramonto dell'età vittoriana*, in *Giornale di storia costituzionale*, 13/2007, p. 7.

¹¹ L. De Grazia, *Oltre la democrazia rappresentativa? Sovranità popolare e referendum nell'esperienza britannica*, in *Nuove Autonomie*, 3/2019, pp. 457-458. A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. Torre, J. O. Frosini (cur.), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

¹² M. Qvortrup, A. V. Dicey: *The referendum as the people's veto*, in *History of Political Thought*, 20(3)/1999, p. 531.

¹³ L. De Grazia, *Oltre la democrazia rappresentativa?*, cit., p. 458

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ S. Parolari, *Democrazia diretta nel Regno Unito: il referendum è lo strumento adeguato per uscire dall'impasse della Brexit?*, in *Forum di quaderni Costituzionali*, 13 febbraio 2019, p. 2.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ G.G. Carboni, *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, in *DPCE online* 2016 - 2, nota a piè di pagina n. 14, p. 37.

permanenza del 67,23% dei britannici o, ancora, i referendum cosiddetti devoluti del 1998 sui quattro Atti devolutivi¹⁸ (frutto del manifesto elettorale del *New Labor 'Britain Deserves Better'*) che decretarono un solido legame in questo paese tra democrazia diretta e devolution¹⁹.

Continuando nella ricostruzione dell'utilizzo di questo strumento di democrazia diretta nel Regno Unito, si ricorda che "il pieno riconoscimento del referendum nell'ordinamento si è avuto alla fine degli anni '90, con l'approvazione del *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA 2000). La legge regola la procedura di consultazione, la definizione dei quesiti, il finanziamento della campagna referendaria. Di particolare rilievo è la previsione che affida alla *Electoral Commission* il compito di verificare l'intelligibilità del quesito (S. 104)"²⁰. Spetta poi al Parlamento la facoltà di indire (o meno) il referendum.

Alla luce di quanto sopra indicato, è possibile definire tale strumento come una pratica abbastanza recente e non appartenente alla tradizione del diritto costituzionale britannico, che è stata introdotta a livello nazionale con l'entrata del Regno Unito nella CEE e con i primi tentativi di uscirne attraverso il citato referendum del 1975²¹. In particolare, il diritto costituzionale inglese pone l'istituto referendario come strumento 'sussidiario' e 'complementare' della democrazia anche se, come avremo modo di vedere, nel corso degli anni il referendum è stato certamente l'istituto più potente (utilizzato contro il legislatore progressista) che questo Paese abbia mai conosciuto dai tempi dei poteri assoluti della Camera dei Lords²².

Oltre all'utilizzo del referendum nei periodi di cambiamenti di natura costituzionale, una ulteriore classificazione fornita in dottrina distingue i referendum in 'preventivi' e 'successivi'²³. Vale a dire tra referendum che hanno bisogno di una legge successiva affinché vengano poste in essere le modifiche approvate, come per i referendum del 1998 sulla *Devolution* o per il referendum sulla Brexit del 2016 (dove il Parlamento ha votato per la notifica di attivazione della procedura di cui all'art. 50 TUE)²⁴, e i referendum 'post-legislativi' per i quali "le legge che hanno indetto le consultazioni per questi referendum hanno anche disciplinato le disposizioni che sarebbero entrate in vigore nel caso di esito positivo"²⁵, come avvenuto per i referendum del 2011 sul voto alternativo.

Tuttavia, concordando con parte della dottrina, ci sembra di poter affermare la difficoltà di individuare una regola generale nell'ordinamento britannico per la disciplina di questo istituto, difficoltà che ha reso il suo utilizzo alquanto irrazionale. La conseguenza di ciò "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"²⁶.

Inoltre, risulta necessario chiarire una questione che riguarda gli effetti del referendum, e sulla quale si innesta uno dei grandi problemi che ha dato vita allo scontro costituzionale degli ultimi anni sulla Brexit. Il referendum nel diritto costituzionale britannico, difatti, ha solo efficacia consultiva (*advisory instruments*). L'efficacia vincolante può essere prevista esclusivamente da una norma espressa dalla legge che istituisce la procedura referendaria e la legge istitutiva del referendum del

¹⁸ Lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act*, il *Northern Ireland Act* e il *Greater London Authority Act*.

¹⁹ Con riferimento alla procedura che fu seguita per l'indizione del referendum del 1975, si ricorda che l'8 maggio del 1975 fu approvata una legge *ad hoc* nota come *Referendum Act* che "costituì la base giuridica per i successivi referendum subnazionali del 1979". Cfr. J. O. Frosini, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, Padova, 2020, p. 28.

²⁰ G.G. Carboni, *A proposito della Brexit*, cit., p. 35.

²¹ J. O. Frosini, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo*, cit., p. 21, riporta l'espressione "pianta esotica" utilizzata dal deputato conservatore Francis Pym per sottolineare l'estraneità dello strumento referendario rispetto all'ordinamento costituzionale britannico.

²² *Ibid.*

²³ L. De Grazia, *Oltre la democrazia rappresentativa?*, cit., p. 459.

²⁴ L'art. 50 del Trattato sull'Unione europea prevede la procedura per il recesso volontario e unilaterale di uno Stato membro dall'Unione europea.

²⁵ *Ibid.*, p. 461.

²⁶ S. Parolari, *Democrazia diretta nel Regno Unito*, cit., p. 3.

2016 (*European Union Referendum Act* del 2015) non prevedeva una efficacia giuridicamente vincolante ma, come avremo modo di evidenziare, ne rappresentava certamente una politica.

Il referendum può dunque risultare uno strumento altamente rischioso negli ordinamenti con Costituzione non scritta, a differenza di ciò che accade nel costituzionalismo continentale post-totalitario dove questo strumento viene regolamentato in Costituzione, come nell'art. 75 della Costituzione italiana o nell'art. 44 della Costituzione greca²⁷. A tal riguardo, nel *Referendums in the United Kingdom. Report with Evidence* della House of Lords del 2010, sono state espresse diverse preoccupazioni per un uso eccessivo di tale strumento nonché la necessità di individuare delle aree (*constitutional matters*) che devono necessariamente implicare un voto popolare.

3. Il referendum sulla Brexit e la 'tensione' tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa

Come abbiamo avuto modo di indicare, l'utilizzo dello strumento referendario nel Regno Unito coincide con l'entrata del paese nella CEE e con i primi tentativi di uscirne attraverso il referendum del 1975. Tale strumento, difatti, ha in un certo modo accompagnato il rapporto tra il Regno Unito e l'UE e dopo quello del 1975 furono molte le pressioni per l'indizione di altri referendum in occasione della approvazione dei diversi Trattati europei.

Fu poi nel 2011, con l'*European Union Act*, che si decise di sottoporre a referendum ogni modifica dei trattati europei. Inoltre, come sostenuto in dottrina, lo stesso referendum sulla Brexit, "si poneva in linea con una prassi di uso del referendum instauratasi nel Regno Unito negli ultimi anni, secondo la quale le leggi di maggior rilievo, quelle che si potrebbero definire "costituzionali", sono state sottoposte a referendum popolare"²⁸.

Un rapporto sin dall'inizio sicuramente problematico, quello tra il Regno Unito e l'UE. Basti ricordare che negli anni Settanta dello scorso secolo, Lord Denning paragonò (notoriamente) l'impatto del diritto dell'Unione europea sul costituzionalismo britannico ad una 'marea in arrivo' (*incoming tide*) che risale, appunto, il sistema giuridico del Regno Unito e che ha un profondo impatto sulla sovranità di Westminster. La Brexit, come sostenuto da parte della dottrina, è stata il tentativo di respingere questa marea (*pull back*) per ritornare alla configurazione originaria della sovranità.

A tal riguardo, ci sembra interessante ricordare lo slogan della campagna referendaria pro-Brexit: "*Take back the control*" o, detto in altri termini, riprendiamo la sovranità del Parlamento²⁹. Anche se paradossalmente, e in quella che è stata definita una "eterogenesi dei fini"³⁰, dopo la vittoria del *Leave*, al fine di attivare la procedura ex art. 50 TUE, si è provato in tutti i modi a mettere da parte proprio il Parlamento. Un Parlamento, oltretutto, dove la maggior parte dei deputati si era detta a favore del *Remain*. Ciò ha certamente riaperto il dibattito su uno dei temi classici del diritto costituzionale britannico, ovvero il rapporto tra referendum e sovranità parlamentare ossia tra la sovranità del Parlamento e la sovranità popolare.

Ma come siamo arrivati al referendum sull'uscita del Regno Unito dalla UE che ha visto prevalere i *Leave* con (solo) il 52% dei voti? Rispondere a questa domanda e ripercorrere in maniera essenziale i passaggi fondamentali di questo lungo viaggio risulta un'impresa ardua visto che, come già indicato, il rapporto tra il Regno Unito e la UE è storicamente stato un rapporto certamente burrascoso.

Indicatori di questa *storminess*, prima ancora della Brexit, sono certamente il referendum del 1975 ma anche le diverse clausole di esenzione (*opting out*) concesse al Regno Unito al fine di non aderire, o

²⁷ Sul referendum nel diritto comparato cfr. L. Cuocolo, *Referendum e altri strumenti di democrazia diretta*, in G.F. Ferrari (cur.), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, Torino, 2010, p. 1 ss. Cfr., inoltre, M. Luciani, *Il referendum: questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 37/2008.

²⁸ E. Palici di Suni, *Fake news e referendum*, in *federalismi.it*, 11/2020, p. 144. Cfr., inoltre, C. Martinelli, *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2016, pp. 811-812.

²⁹ Sul fallimento della campagna referendaria del *Remain*, cfr. J. O. Frosini, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo*, cit., p. 79 ss.

³⁰ J. O. Frosini, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo*, cit., p. 11.

aderire successivamente, a talune disposizioni previste dagli Accordi raggiunti in sede europea soprattutto in ambito economico e monetario.

La coalizione formatasi nel 2010 tra i Conservatori e i Liberal - democratici può essere considerata uno dei passaggi fondamentali. È in questo momento, infatti, che si decide di porre un freno all'integrazione europea e di sottoporre a referendum le decisioni che riguardano la materia europea (come già sopra indicato). A ciò deve certamente aggiungersi il successo dello UKIP (*UK Independence Party*) di Nigel Farage alle elezioni locali del 2013 nelle città minerarie del Nord-Est e nei sobborghi del Sud³¹. Nel 2013, a venti anni dalla sua formazione, lo UKIP contava 32.500 iscritti e si preparava per la clamorosa vittoria alle elezioni europee del 2014, dopo l'incessante campagna elettorale di Farage lungo tutto il paese³².

È poi con la vittoria delle elezioni del 2015 da parte dei Conservatori che il referendum sulla permanenza o meno del Regno Unito nella UE appare ormai come una realtà molto vicina.

Quello del 2016 è stato il secondo referendum indetto nel Regno Unito per decidere se rimanere o lasciare l'UE (*memberships referendum*). Lo stesso è stato previsto dall'*European Union Referendum Act* del 2015, fatto approvare (come strumento per rafforzare la politica governativa) dal Governo del Primo Ministro David Cameron, così come previsto all'interno del programma elettorale sin dal 2010.

L'*EU Referendum Act* ha previsto l'indizione di un referendum consultivo per stabilire la permanenza o meno del Regno Unito nell'UE (*Remain or Leave*), nonché la disciplina della campagna elettorale, del diritto al voto e i compiti spettanti all'esecutivo³³. Nulla però si diceva sui passaggi che si sarebbero dovuti seguire in caso di uscita dalla UE e, quindi, su quelle che sarebbero state le conseguenze giuridico - costituzionali del referendum. Sull'analisi della campagna elettorale ci soffermeremo nella parte successiva di questo lavoro, quella dedicata all'azione della stampa antieuropeista e dei social network e alla propaganda prodotta da questi ultimi sul referendum del 2016.

Ciò che ora preme sottolineare è che l'*EU Referendum Act* non si è soffermato "sul valore ontologico del referendum e sulle conseguenze giuridico - costituzionali, oltre che procedurali, che si sarebbero inverte nel caso in cui il popolo britannico avesse manifestato la volontà di non aderire più all'UE, limitandosi a sottolineare la portata consultiva della consultazione popolare. Inoltre, nulla era specificato circa il ruolo che il Parlamento britannico avrebbe dovuto o potuto svolgere nell'evenienza - poi verificatasi - di successo del *leave*, che avrebbe rivelato la volontà del popolo britannico di non aderire più all'ordinamento europeo"³⁴.

I risultati del referendum del giugno 2016 sono noti: il *Leave* vince con il 52% dei voti, nonostante l'Accordo di febbraio raggiunto tra il Primo Ministro Cameron e il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk sulla rinegoziazione dei Trattati a favore del Regno Unito (tramite la previsione di un *status* speciale per questo paese) e nonostante la campagna referendaria (in realtà abbastanza flebile) portata avanti a favore del *Remain*³⁵.

All'indomani del referendum, e preso atto della distribuzione del voto, con la Scozia e l'Irlanda del Nord a favore del *Remain* (62% in Scozia e 55,8% in Irlanda del Nord), come osservato in dottrina: "il

³¹ A partire dal 2010, lo Ukip guidato da Nigel Farage, arriva al centro della scena politica "in nome di un populismo antieuropeo che permette la crescita continua dei consensi [...] grazie anche all'ingenuità o alla debolezza delle altre forze politiche che hanno replicato regolarmente alle provocazioni di Farage, rendendolo un credibile interlocutore agli occhi dell'opinione pubblica". Cfr. R. Bertinetti, *Brexit, storia e protagonisti dell'euroscetticismo britannico*, in *Scritture migranti*, n.9-10 (2015-2016), p. 57.

³² J. O. Frosini, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo*, cit., p. 59.

³³ La questione relativa alla 'estensione' del diritto di voto è stata molto dibattuta. Dopo la vittoria dei *Leave*, infatti, si è discusso molto sulla opportunità di far rientrare nell'elettorato attivo anche i sedicenni e i diciassettenni così come i cittadini europei residenti nel Regno Unito.

³⁴ F. Sgrò, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *federalismi.it*, 5/2017, p. 4.

³⁵ Si ricorda che nel novembre del 2015 il Primo Ministro Cameron aveva inviato a Donald Tusk, Presidente del Consiglio Europeo, alcune richieste molto precise in tema di governo dell'economia, competitività delle imprese, sovranità nazionale, immigrazione (anche tra paesi membri dell'UE). Le richieste erano poi state accolte quasi integralmente (tramite il citato Accordo) in cambio della permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea.

Paese è palesemente diviso e pertanto [...] vi è per alcuni la convinzione che il 23 giugno del 2016 sia stata una 'doppia secessione' dove l'Inghilterra non solo è uscita dall'Unione europea, ma anche dall'Unione britannica"³⁶. La questione territoriale, infatti, è certamente una delle conseguenze più rilevanti della Brexit, e "considerate le istanze indipendentiste e la volontà espressa dai cittadini scozzesi e nordirlandesi di rimanere in Europa, il Regno Unito rischia di vedere implodere l'Unione delle nazioni che lo compongono"³⁷.

Quello che è accaduto successivamente al voto sulla Brexit è storia recente e riguarda lo scontro tra il Governo e il Parlamento sulle modalità di attivazione della procedura *ex art. 50 TUE* (ovvero sul potere di notifica), nonché l'intervento della High Court e della Supreme Court of United Kingdom per risolvere questo scontro istituzionale.³⁸

Difatti, "a causa della sovrapposizione indebita tra rilievo politico e valore giuridico del risultato referendario, si è concretizzato un conflitto tra Parlamento e Governo circa il ruolo da rivestire nel processo decisionale inerente al recesso dall'UE, ma si è anche prospettato il rischio (sia pure teorico ed eventuale) di una discrasia tra la volontà popolare manifestatasi attraverso il referendum e la sovranità parlamentare che nell'ordinamento britannico è un dogma assoluto e che garantisce alle Camere l'assoluta libertà di assumere le proprie determinazioni senza alcun condizionamento esterno"³⁹.

In conclusione, il voto sulla Brexit ha assunto una valenza politica tale da sovrastare la natura consultiva e non obbligatoria della consultazione referendaria. In altri termini, il referendum è risultato politicamente vincolante ed ha vincolato alla formalizzazione del suo esito.

Di conseguenza, ci domandiamo se il referendum sia o meno uno strumento adeguato per risolvere questioni concernenti principi costituzionali sui quali, all'interno delle democrazie pluraliste, esiste un ampio consenso derivante tanto dal momento della approvazione delle Carte costituzionali (dove queste esistono) quanto da una cultura democratica storicamente radicata come è quella del Regno Unito dove la "*Political Constitution*" (il processo politico) vive (e sopravvive) grazie agli aspetti di cultura istituzionale che da sempre hanno caratterizzato questo ordinamento.

Secondo quanto finora ricordato, non vi è dubbio che il referendum nel Regno Unito abbia operato attraverso i partiti politici e nel caso specifico della Brexit, è possibile individuare una chiara "tensione tra la democrazia diretta e rappresentativa ed è possibile osservare come, in una democrazia costituzionale, si riconosca alla manifestazione diretta della sovranità popolare uno spazio soggetto a precisi limiti"⁴⁰. Difatti, volendo procedere con gli strumenti della comparazione giuridica per argomentare quanto appena affermato, l'azione preventiva della democrazia pluralista si esprime, per esempio, nel procedimento aggravato di riforma costituzionale spagnola e italiana, dove è previsto un ampio consenso parlamentare prima della (eventuale) ratifica finale.

Come osservato in dottrina: "questa azione preventiva della democrazia pluralista contribuisce a ridurre la tensione che costantemente si produce durante un processo referendario, con il quale in genere si decide attraverso una opzione semplice e dicotomica, un 'sì' o un 'no', senza sfumature nella proposta. Il carattere necessariamente semplificato del procedimento è difficile da inserire nella complessità della democrazia pluralista e può ostacolare l'integrazione basata sulla promozione del con-

³⁶ J. O. Frosini, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo*, cit., p. 84.

³⁷ G. G. Carboni, *A proposito della Brexit*, cit., pp. 33-34.

³⁸ Si ricorda che l'assenza di chiarezza sugli aspetti giuridico-costituzionali da parte dell'*EU Referendum Act* ha prodotto lo scontro tra il Governo che, tramite la cosiddetta *Royal Prerogative Power* esercitata dal Primo Ministro Theresa May, ha affermato la possibilità di una diretta attivazione della procedura *ex art. 50 TUE* senza il coinvolgimento del Parlamento, e la Corte suprema britannica che ha invece affermato il principio della sovranità parlamentare e il carattere consultivo (e complementare) del referendum. Di conseguenza, la Corte suprema ha confermato la necessità di una legge del Parlamento per conferire valore giuridico all'esito del referendum e avviare così la modifica del sistema costituzionale. Come è noto, il Parlamento si è poi espresso sulla questione convergendo con il Governo e procedendo alla notifica *ex art. 50 TUE* che ha attivato l'iter per l'uscita del Regno Unito dalla UE. Iter che si è concluso con l'accordo di recesso ratificato dall'UE e dal Regno Unito il 29 gennaio 2020 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2020.

³⁹ F. Sgrò, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare*, cit., p. 5.

⁴⁰ L. De Grazia, *Oltre la democrazia rappresentativa?*, cit., p. 462.

senso, che è un elemento fondamentale all'interno di questo modello di democrazia [...] Dal canto suo, la decisione referendaria di "indipendenza" di un territorio, come è accaduto con la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea, si produce su un 'vuoto democratico': si tratta di una decisione di portata evidentemente costituzionale che non è stata oggetto di un consenso preventivo ma che, al contrario, esprime una divisione sociale fondamentale all'interno della quale il risultato del referendum determina i diritti e la forma di vita delle generazioni future senza che operi, in alcun modo, e preventivamente, la democrazia pluralista con le sue tecniche ed i suoi meccanismi di articolazione del consenso tra le diverse parti sociali"⁴¹.

4. Populismo, *social network* e democrazia pluralista

L'ultima parte di questa analisi è dedicata a quello che abbiamo definito 'retroscena', ossia il *background* di quanto fin'ora illustrato che si compone della scesa sociale, economica e politica (nazionale ed europea) che ha innegabilmente condizionato il voto dei cittadini e delle cittadine nel referendum sulla Brexit del 2016⁴².

Ci riferiamo tanto agli effetti della lunga crisi economica e finanziaria che ha colpito soprattutto la *working class*, così come alla ascesa in tutta Europa dei partiti di stampo populista, nonché al grande cambiamento avvenuto nel mondo della informazione oggi trainato per lo più dai *social network* e dalle *fake news* che, come vedremo, hanno contraddistinto la campagna elettorale relativa al referendum inglese del 2016 indebolendo enormemente il dibattito pubblico democratico⁴³.

La crisi economico e finanziaria, scoppiata nel 2007, ha portato alcuni Stati membri, su impulso dell'UE ad adottare drastiche misure economiche dirette ad un contenimento della spesa pubblica e, di conseguenza, ad un ripensamento del *welfare state*. Tali misure hanno previsto un generale taglio al settore dell'acquisto pubblico di beni e servizi – la cosiddetta *spending review* – nonché una forte diminuzione delle risorse necessarie per la garanzia dei diritti sociali⁴⁴.

Le politiche di austerità hanno provocato, soprattutto all'interno degli Stati membri maggiormente colpiti dalla crisi, "la perdita di sostentamento di ampi settori della popolazione, la riduzione dei diritti dei lavoratori, la precarietà nell'occupazione, l'indebolimento della concertazione sociale e altre conseguenze negative per i diritti di cittadinanza"⁴⁵.

Volendo citare solo alcuni degli effetti che tali politiche hanno prodotto negli anni più difficili della crisi economica, all'interno del livello territoriale di garanzia e di tutela dei diritti ovvero il livello più vicino ai cittadini, potremmo richiamare l'interruzione di quel processo di riduzione delle disparità regionali presenti all'interno dell'UE (disparità tra gli Stati membri) che, fino all'avvento della crisi, risultava in diminuzione⁴⁶.

Come può leggersi nella Sesta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale del 2014, a cura della Commissione Europea, l'interruzione di tale 'convergenza' viene confermata da alcuni indicatori economici quali i tassi di disoccupazione e la crescita del Pil procapite⁴⁷.

⁴¹ F. Balaguer Callejón, *L'Unione europea di fronte alla Brexit e ad altri processi disgregativi nel contesto globale*, in *federalismi.it*, 13/2020, pp. 9-10.

⁴² Per una visione d'insieme sul futuro dell'Unione Europea, cfr. J. Habermas, *¿Hacia dónde va Europa?*, in "El País", 18 novembre 2018.

⁴³ Sul rapporto tra referendum e *fake news*, cfr. E. Palici di Suni, *Fake news*, cit.

⁴⁴ Per una ricostruzione delle tappe della recente crisi economica e finanziaria europea, A. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2017.

⁴⁵ F. Balaguer Callejón, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in *federalismi.it*, numero speciale n.4/2018, p. 71. Sulla ideologia delle crisi economica e sugli effetti di quest'ultima sulle Costituzioni nazionali europee, Id., *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Revista española de derecho constitucional*, 98/2013, p. 91 ss.

⁴⁶ G. Massa Gallerano, *L'impatto della crisi economica sulla distribuzione territoriale del potere. Alcune tendenze comuni nei Paesi membri dell'Unione europea*, in F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén Lóñez, J.F. Sánchez Barrilao (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU Institutions and member States*, Navarra, 2015.

⁴⁷ Per una più compiuta esamina v. G. Massa Gallerano, *Spesa pubblica, Pil e crisi economica. Un'analisi comparata*, in F.

Tra il 2008 e il 2011, infatti, “due regioni su tre hanno subito una diminuzione del Pil pro capite, fino al 3% annuo e oltre in Grecia e in alcune regioni della Romania, del Regno Unito e dell’Irlanda”. Negli ultimi anni, inoltre, “le disparità regionali si sono ampliate poiché la crisi economica ha colpito le regioni in maniera differenziata. Alcune regioni sono state pesantemente colpite, altre poco o affatto. Ciò è particolarmente evidente a livello dei tassi di disoccupazione. Nel 2008, cinque regioni avevano un tasso di disoccupazione superiore al 20%. Nel 2013, questo numero è salito a 27”⁴⁸.

Il Regno Unito ha subito gli effetti di questa profonda crisi economica che, come in altri Paesi, ha condotto all’acuirsi del disagio sociale di ampie fasce della popolazione, soprattutto nelle zone in cui, in quegli anni, otteneva un ampio successo elettorale il Partito per l’indipendenza del Regno Unito - UKIP guidato da Nigel Farage. La causa della condizione della classe operaia, naturalmente, veniva indicata dallo UKIP nell’aumento dell’immigrazione e nelle politiche di austerità imposte dalla UE contro le quali bisognava “riprendere il controllo”.

Ancora, la paura della globalizzazione, l’ostilità verso gli stranieri e la nostalgia di una passata grandezza “sono state le armi di distrazione di massa impiegate per convincere milioni di persone durante la campagna referendaria del 2016 che l’Europa era una sorta di male assoluto dal quale liberarsi il prima possibile”⁴⁹.

Quanto appena descritto risulta strettamente correlato al problema della disinformazione nonché delle *fake news* utilizzate (anche) dal Partito di Farage. A sostegno di quanto appena affermato basti ricordare la promessa fatta agli elettori di destinare, in caso di vittoria del *Leave*, 350 milioni di sterline all’istruzione pubblica e al sistema sanitario nazionale, sottraendole così alle ‘casse comunitarie’.

Su questo punto chiave della propaganda referendaria lo stesso Farage farà poi un passo indietro ammettendo in diretta televisiva che non si sarebbe dovuta fare una simile promessa. Quest’ultimo è un esempio chiaro di informazione falsa sostenuta dalla politica nella campagna per il *Leave* e poi rilanciata tanto dalla stampa antieuropeista quanto dai *social network*⁵⁰.

Per quanto concerne la stampa nazionale, inoltre, bisogna sottolineare come la copertura mediatica della Brexit abbia provocato una profonda frattura nella stampa anglosassone, spaccata in due fra testate favorevoli al *Leave* e testate favorevoli al *Remain*.

Come ricordato da ilSole24 ore in un articolo del 2018, “un report pubblicato a ridosso del referendum, realizzato in tandem dal *Reuters institute for the study of journalism* e la società di analisi *Prime Research*, ha provato a fare ordine sulle scelte di campo sposate prima del voto. Su un campione di quasi 2.400 articoli dedicati al solo referendum, il 41% offriva contenuti a favore della Brexit, contro un 27% favorevole alla permanenza nei confini Ue. Fra 10 delle testate più lette nel paese, sei risultavano schierate per la rottura (tra cui i tabloid a grande tiratura come Daily Express, Sun e Daily Mail), tre per il *Remain* (Daily Mirror, Guardian e Financial Times) e uno, il Times, sospeso a metà: in teoria imparziale, di fatto sbilanciato sul *Leave*. La divergenza di vedute si è manifestata, secondo l’indagine, anche nei tasti da battere e nelle sfumature emotive impresse al momento storico. I tabloid in campagna per la Brexit hanno insistito su concetti più generici come sovranità e anti-immigrazione,

Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López, J. F. Sánchez Barillao, *La dimensión de la Administración Pública en el contexto de la Globalización*, Pamplona, 2015. Id., *Political elections in Greece. First reform measures of the new Government at a crossroad between international debt and humanitarian crisis*, in *Civitas Europa*, 34/ 2015.

⁴⁸ Commissione europea, “Investimenti per l’occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell’UE. Sesta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale”, Bruxelles, 2014, p. 41 (<https://data.europa.eu/doi/10.2776/98003>).

⁴⁹ R. Bertinetti, *Brexit, storia e protagonisti dell’euroscetticismo*, cit., p. 60.

⁵⁰ A tal riguardo si ricorda che la Commissione europea ha dedicato una sezione del suo sito alla smentita delle *fake news*. La sezione, dal titolo “Ue: fake news, miti e realtà”, è reperibile all’indirizzo: https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/ue-fake-news-miti-e-realta_it. Sul rapporto tra social network e democrazia cfr. A. Deb, S. Donohue, T. Glaisyer, *Is Social Media a Threat to Democracy?*, 1 ottobre 2017 (<https://gijn.org/2017/10/31/is-social-media-a-threat-to-democracy/>),

oltre a sfumare il racconto nell'idillio di una 'liberazione' di Londra dai paletti europei. I quotidiani a favore della permanenza si sono concentrati sui fattori economici e scelto toni più pessimistici"⁵¹.

In questo scenario un altro tassello del mosaico è costituito dallo scandalo relativo alla società di consulenza Cambridge Analytica sulla gestione dei dati per influenzare le campagne elettorali. In breve, Cambridge Analytica era una società specializzata nel raccogliere dai *social network* dati degli utenti (tramite i *like*, i luoghi, i commenti ecc). Nell'elaborare tali dati, tramite degli algoritmi, creava dei profili degli utenti (cosiddetti 'profili psicometrici') da usare in campagne di marketing e, secondo il risultato delle indagini condotte fino ad ora, per influenzare le campagne elettorali come quella americana (a favore di Donald Trump) nonché quella sul referendum per la Brexit⁵². Secondo il quotidiano *The Guardian* l'azienda collaborò alla raccolta di dati e informazioni sugli utenti, utilizzati poi per condizionarli e fare propaganda a favore dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea⁵³.

Certamente l'azione dei *social network* sul referendum relativo alla Brexit, nonché sui processi elettorali che si sono tenuti in diversi paesi europei ed extra-europei (*in primis* le elezioni presidenziali negli Stati Uniti del 2016), ha contribuito a fomentare in modo straordinario i processi disgregativi che stiamo vivendo oggi⁵⁴.

Nell'ambito della nostra indagine, in particolare, uno strumento di partecipazione democratica come quello referendario – atto a garantire una ampia partecipazione dei governati e ad esercitare una forma di controllo sulla maggioranza di Governo, così come sostenuto da Dicey – può funzionare "solo in un sistema nel quale sia assicurata la più ampia libertà di informazione e, con essa, il diritto ad una corretta informazione. *Fake news*, informazioni false, incomplete o prima ancora la disinformazione mettono invece in pericolo la stessa democrazia"⁵⁵.

In conclusione, si concorda con quella parte della dottrina che ha evidenziato "l'attitudine essenzialmente passiva con la quale l'Unione europea e gli Stati membri hanno affrontato il disfacimento delle condizioni sulle quali, fino a tempi recenti, si era basato il dibattito pubblico democratico, a causa dell'interferenza di potenze straniere e gruppi di pressione che operano anonimamente attraverso i social network, difendendo interessi occulti. Gli esempi della Brexit e delle elezioni presidenziali nordamericane evidenziano che le democrazie statali risultano inermi di fronte a tali poteri occulti, così come lo sono di fronte agli speculatori finanziari che hanno condizionato le politiche europee e statali a partire dalla crisi economica degli ultimi anni"⁵⁶.

Tutto ciò può condurre ad una profonda alterazione dei meccanismi di funzionamento delle democrazie pluraliste che si fondano sul consenso costituzionale, dove le Costituzioni "fungono da 'strumenti di gestione del rischio'"⁵⁷. Il referendum, in particolare, appare come uno strumento polivalente "da calare con cautela all'interno di contesti di democrazia rappresentativa, essendo sempre presente il

⁵¹ A. Magnani, *Fake News e militanza anti-UE, così la Brexit ha mandato in tilt la stampa britannica*, *IlSole24Ore*, 19 novembre 2018,

⁵² V. M. Donofrio, *L'ombra di un "Cambridge Analytica bis" sulle presidenziali USA 2020: la moderna essenza di democrazia nella morsa di vecchi fantasmi e futuri inquietanti scenari*, in *federalismi.it*, n.29/2020.

⁵³ C. Cadwalladr, *The great British Brexit Robbery: how our democracy was hijacked*, *"The Guardian"*, 7 May 2017. In un articolo di E. Menietti *Il caso Cambridge Analytica, spiegato bene*, *"IlPost.it"*, 19 marzo 2018, l'autore sostiene che alcune valutazioni dell'inchiesta del quotidiano inglese appaiono un po' esagerate; aggiungendo, però, che tale inchiesta ha "il pregio di portare nuovi elementi nel grande dibattito sulle notizie false, sulla propaganda e sulla facilità di diffusione di questi contenuti tramite un uso distorto dei social network. Per un approfondimento sul rapporto tra comunicazione politica e social network, cfr. F. Pira, *La Net Comunicazione politica. Partiti, movimenti e cittadini-elettori nell'era dei social network*, Milano, 2012.

⁵⁴ F. Balaguer Cellejón, *L'Unione europea di fronte alla Brexit*, cit., p. 11.

⁵⁵ E. Palici di Suni, *Fake news e referendum*, cit., p. 143.

⁵⁶ F. Balaguer Cellejón, *L'Unione europea di fronte alla Brexit*, cit., p.2. Sul rapporto tra social network e democrazia cfr., inoltre, A. Deb, S. Donohue, T. Glaisyer, *Is Social Media a Threat to Democracy?*, 1 ottobre 2017, (<https://www.omidyar.com/wp-content/uploads/2017/10/Social-Media-and-Democracy-October-5-2017.pdf>).

⁵⁷ G. Martinico, *Considerazioni comparatistiche*, cit., p. 462 dove l'autore riprende le parole ("strumenti di gestione del rischio") di A. Vermule, *The Constitution of Risk*, Cambridge, 2013.

pericolo del 'rigetto o dell'alterazione dell'equilibrio del sistema costituzionale di riferimento"⁵⁸, proprio come avvenuto nel Regno Unito all'indomani della vittoria dei *Leave*.

Il futuro appare quindi incerto anche in considerazione della rapidità dell'evolversi di queste tecnologie nonché della loro crescente pervasività negli orientamenti del corpo elettorale⁵⁹. Queste tecniche, difatti, come osservato in dottrina: "rappresentano una sfida mortale alle odierne liberal-democrazie, rischiando di decretare l'atrofizzazione di un elemento essenziale alla vitalità delle dinamiche democratiche: il dibattito pubblico"⁶⁰.

Il timore, dunque, è quello del costante incremento di un utilizzo di tipo 'patologico' e 'populista' degli strumenti di democrazia diretta, in uno scenario dove l'opinione pubblica risulta influenzata in maniera decisiva dall'azione dei social network. Su questi ultimi risulta certamente necessario continuare a riflettere e lavorare (sul livello statale e su quello europeo) al fine di arrivare ad una loro maggiore regolamentazione per la salvaguardia dei processi democratici e la garanzia dei diritti.

Abstract

Il contributo intende analizzare l'impiego dell'istituto referendario per assumere decisioni dal precipitato costituzionale all'interno di sistemi di democrazia pluralista. Il caso di studio è quello della Brexit. Dopo una disamina dell'istituto referendario nell'ordinamento britannico, l'attenzione è posta sul legame instauratosi nell'ultimo decennio tra tale strumento e l'utilizzo sempre maggiore dei social network.

Parole chiave: referendum, Brexit, social network

*

The paper aims to analyse the use of the institute of referendum to make constitutional decisions in systems of pluralist democracy. Brexit is the case study. After an examination of the referendum regime in the British legal system, attention is placed on the link established in the last decade between this institute and the increasing use of social networks.

Key words: referendum, Brexit, social network

⁵⁸ G. Martinico, *op. cit.*

⁵⁹ A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, 2/2019.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 13.