

La pronuncia della Supreme Court del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico*

di Sara Parolari**

(20 febbraio 2017)

1. Introduzione; 2. La sentenza della *Supreme Court* dalla questione principale ai cd. “*devolved issues*”; 3. Strumenti di democrazia diretta e convenzioni costituzionali: tra valenza giuridica e valenza politica; 4. Alcune considerazioni conclusive

1. Introduzione

L'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea a seguito del referendum sulla *Brexit* che, come è noto, ha visto prevalere i voti a favore del *Leave*¹, si prospetta come un'operazione molto complessa dal punto di vista giuridico. Questo perché si tratta di un'iniziativa che va ad incidere su tre diversi ordinamenti: quello europeo, quello internazionale e quello nazionale². Trattandosi di ordinamenti distinti, seppur interconnessi, è opportuno che le problematiche scaturenti da ciascuno di essi vadano trattate separatamente.

Questo articolo si concentra esclusivamente su uno di questi ordinamenti ovvero quello nazionale, soffermandosi su alcune problematiche aperte, *in primis* quelle relative ai cd. “*devolution issues*”, ovvero gli effetti della decisione di uscire dall'UE sui rapporti tra istituzioni centrali e *nations* del Regno. Ciò prendendo spunto dalla recente sentenza della *Supreme Court* sul caso Miller che, oltre a pronunciarsi sulla questione principale sottoposta alla sua attenzione, ovvero la necessità di ottenere il consenso del Parlamento di *Westminster* per poter attivare l'art. 50 TUE, si è espressa sull'ulteriore questione relativa alla necessità o meno di ottenere anche il consenso delle istituzioni devolute di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. La sentenza è di particolare interesse in quanto, nel giungere a conclusioni, la Corte ha posto l'accento su alcuni aspetti

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Percentuale voto 52% a favore contro 48% contrari. Il testo completo della sentenza della Supreme Court è reperibile all'indirizzo internet: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0205.html>

² Cfr. P. Allott, 'Fundamental Legal Aspects of UK Withdrawal from the EU: Eight Stages on the Way to a New Relationship', U.K. Const. L. Blog (9 Novembre 2016) (reperibile al sito: <https://ukconstitutionallaw.org/>).

controversi che attengono al sistema delle fonti ed ai principi costituzionali che regolano l'ordinamento.

2. La sentenza della *Supreme Court* dalla questione principale ai cd. “*devolved issues*”

Il 24 gennaio 2017, la *Supreme Court* del Regno Unito si è pronunciata su due questioni sottoposte alla sua attenzione in due separati ricorsi poi riuniti, entrambe relative alla procedura da seguire per l'uscita dall'Unione Europea.

La prima e principale questione era quella che riguardava la necessità o meno di un passaggio parlamentare per poter procedere alla notificazione ex art. 50 TUE, ovvero per attivare la procedura di fuoriuscita dall'Unione Europea³. Nel novembre 2016, la *High Court of England and Wales* si era pronunciata nel procedimento divenuto noto come caso “Miller” (dal nome della ricorrente, poi resistente nel procedimento di fronte alla Corte Suprema) sancendo che, in conformità al diritto costituzionale vigente nel Regno Unito, il Governo britannico non poteva invocare le “*royal prerogatives*” per avviare la procedura di cui all'art. 50 TUE, senza la preventiva autorizzazione del Parlamento di *Westminster*. Ciò in quanto la decisione di recedere dall'Unione avrebbe, tra le sue conseguenze, la privazione in capo ai cittadini britannici dei diritti loro riconosciuti in forza dello *European Communities Act 1972* (ECA), la disposizione legislativa, considerata a tutti gli effetti di rango costituzionale⁴, emanata dopo l'entrata del Regno Unito nella allora Comunità Economica Europea (ora Unione Europea) e grazie alla quale il diritto europeo trova applicazione nell'ordinamento giuridico britannico al pari di una fonte di diritto interno⁵.

In forza del principio costituzionale della sovranità del Parlamento di *Westminster*, è dunque esclusivamente l'organo legislativo che, così come ha optato per attribuire al

³ Si tratta infatti dell'articolo del Trattato sull'Unione Europea che prevede un meccanismo di recesso volontario e unilaterale di un Paese dall'Unione.

⁴ Così come sancito nel caso: *Thoburn v Sunderland City Council*, EWHC 195, 18 February 2002.

⁵ Il testo della sentenza sul caso Miller è reperibile all'indirizzo: <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>

Il testo dello *European Communities Act 1972* è invece reperibile all'indirizzo: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents>

Sulla sentenza della *Supreme Court*, si veda, tra i molti commenti quello di F. Fabbrini, *Brexit According to the UK Supreme Court: the Miller Judgment*, in Centro Studi sul Federalismo, Comments, no. 100, 27 January 2017.

diritto europeo la forza giuridica di norme di diritto interno attraverso l'ECA, ha il potere di privarlo di tale forza. In altre parole, il Governo, ha concluso la Corte, non può rimuovere dall'ordinamento giuridico una parte del diritto interno, ovvero il diritto europeo che in esso trova applicazione in forza di un *act* approvato dal Parlamento, così incidendo sui diritti individuali da esso derivanti – cosa che accadrebbe con la fuoriuscita dall'UE -, senza l'intervento parlamentare. E ciò neppure in nome di una prerogativa regia⁶.

Ora, i giudici della *Supreme Court* hanno votato su questo punto con una maggioranza di 8 a 3, confermando sostanzialmente il principio sancito dalla *High Court*. Nella sua pronuncia, la Corte Suprema ha anche avuto modo di precisare che, nonostante l'estrema rilevanza dal punto di vista politico del referendum sulla *Brexit*, la sua portata giuridica va misurata solamente considerando la sua norma fondante (si tratta dello *European Union Referendum Act 2015*⁷). Dal momento che tale disposizione legislativa nulla dice in merito alle conseguenze della consultazione referendaria, i cambiamenti legislativi richiesti per implementare il suo risultato (sostanzialmente la volontà di uscire dall'UE) devono essere realizzati seguendo l'unica modalità contemplata dall'ordinamento giuridico britannico, ovvero attraverso un intervento legislativo parlamentare.

Quanto alla seconda questione, sottoposta all'attenzione della Corte attraverso un ricorso contro una decisione della *High Court of Justice* dell'Irlanda del Nord, riguardava invece la necessità o meno della consultazione delle nazioni devolute di Scozia, Galles e Irlanda del Nord per poter procedere all'avvio della procedura di cui all'art. 50 TUE.

Su questo punto, i giudici della *Supreme Court* si sono pronunciati all'unanimità affermando innanzitutto che, nonostante gli atti costitutivi della devolution siano stati emanati dal Parlamento di un Regno Unito facente parte dell'UE, gli stessi non prevedevano assolutamente un obbligo di confermare nel tempo l'appartenenza all'Unione. Inoltre, le relazioni con l'Unione Europea, così come più in generale la

⁶ La *royal prerogative* è stata definita a livello giurisprudenziale come un “*residue of powers vested in the Crown*”; i poteri relativi possono essere esercitati “*provided that exercise is consistent with Parliament legislation*” (cfr. *De Keyser's Royal Hotel Ltd, Re*, 1920, UKHL, 1, 10 May 1920). La *royal prerogative* “*does not enable ministers to change statute law or common law*”. Inoltre, i ministri non possono “*frustrate the purpose of a statute...by emptying it of content or preventing its effectual operation*” (*Laker Airway Ltd v Department of Trade*, EWCA, Case No. 1976, L. No. 885, 15 December 1976).

⁷ Reperibile all'indirizzo: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/pdfs/ukpga_20150036_en.pdf

politica estera, costituiscono una materia di competenza del Parlamento di *Westminster*, non delle assemblee devolute che, quindi, non hanno sul punto una potestà legislativa parallela a quella centrale.

La Corte si è poi soffermata sulla cd. *Sewel Convention*, ovvero la convenzione costituzionale che disciplina i rapporti tra Parlamento centrale ed assemblee devolute nell'esercizio della funzione legislativa. In base a tale convenzione, il Parlamento britannico non può normalmente legiferare nelle materie che sono state oggetto di devoluzione senza il consenso del Parlamento Scozzese, dell'Assemblea Gallese o dell'Assemblea Nordirlandese (che si manifesta nella forma di una *Legislative Consent Motion*). Ora, la Corte ne ha escluso l'applicabilità in sede giurisdizionale affermandone la natura esclusivamente politica. I giudici hanno, infatti, precisato di non essere "*neither the parents nor the guardians of political conventions*", ma piuttosto "*mere observers*" e che "*the Sewel Convention has an important role in facilitating harmonious relationships between the UK Parliament and the devolved legislatures. But the policing of its scope and the manner of its operation does not lie within the constitutional remit of the judiciary, which is to protect the rule of law*".

In conclusione, la Corte afferma la mancanza in capo al Parlamento scozzese ed alle Assemblee gallese e nordirlandese di un diritto di veto riconosciuto per legge, ma ciò facendo non esclude in termini assoluti l'opportunità politica di consultare tali organi proprio in forza della convenzione che costituisce il fondamento di un rapporto armonioso tra parlamento centrale e legislativi devoluti.

Oltre a introdurre un elemento di complicazione per il Governo di Theresa May costretto al passaggio parlamentare, che per il momento ha dimostrato di non anteporre particolari ostacoli al complessivo procedimento di fuoriuscita⁸, la sentenza appare particolarmente interessante dunque perché si pronuncia sulla valenza di una serie di strumenti (dal referendum alle convenzioni costituzionali) diffusi nell'ordinamento

⁸ Infatti, la *House of Commons* si è già espressa con solo 122 contrari e 494 voti a favore dell'attivazione da parte del Governo del procedimento ex art. 50 TUE. Il disegno di legge sulla *Brexit* è ora passato all'esame della *House of Lord* la cui approvazione è scontata, salvo la possibilità di non apporre modifiche (il che permetterebbe al Governo May di rispettare la scadenza per la notificazione all'UE fissata per Marzo) o, invece, apporre modifiche che ritarderebbero, ma non impedirebbero comunque, l'avvio del procedimento di fuoriuscita.

costituzionale britannico, sulla cui natura vi è una certa incertezza anche per la mancanza di un quadro definitorio esplicito.

3. Strumenti di democrazia diretta e convenzioni costituzionali: tra valenza giuridica e valenza politica

La decisione della *Supreme Court* pone dunque l'attenzione non solo sull'ordinamento europeo e sui rapporti con l'UE, ma anche e soprattutto sull'ordinamento costituzionale interno al Regno Unito, su alcuni suoi principi congeniti, come quello della sovranità del Parlamento, e su alcuni strumenti quali referendum e convenzioni costituzionali che per disciplina, condizioni ed efficacia presentano significative peculiarità nel panorama europeo.

È ovvio che il procedimento di fuoriuscita dall'UE non sarebbe al centro del dibattito giuridico e politico se non ci fosse stato il referendum del 23 giugno 2016 sulla *Brexit*. La Corte si è pronunciata in merito al referendum solamente per avvalorare la necessità dell'intervento parlamentare, laddove ne ha ribadito la natura meramente consultiva. I giudici hanno infatti ricordato come la portata giuridica di ciascun referendum vada misurata unicamente prendendo in esame la norma con cui il Parlamento lo ha istituito (in questo caso appunto lo *European Union Referendum Act 2015* che ne ha precisato la natura "*advisory*"). Questa affermazione di principio permette di operare una riflessione più ampia sull'uso, piuttosto incoerente, degli strumenti di democrazia diretta nell'ordinamento costituzionale britannico, strumenti che risultano affetti da una serie di limiti congeniti da cui non è rimasto esente neppure, appunto, il referendum sulla *Brexit*. Quest'ultimo, al pari di altri esempi del passato⁹, rappresenta una forma di espressione della sovranità popolare. Nel corso degli ultimi anni, si è registrata una decisa apertura, sia a livello politico che accademico, nei confronti di un affiancamento di questo principio a quello della sovranità parlamentare, al fine di conferire carattere

⁹ Si pensi, tra tutti, ai referenda sulla devolution della fine degli anni '90, ma anche al referendum per l'indipendenza della Scozia del 2014. Sull'uso del referendum nel Regno Unito, si consenta il rinvio a S. Parolari and 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 and K. Sommermann (eds.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Brill Nijhoff, 2015, pp. 265-285.

maggiormente democratico ad una serie di interventi che hanno inciso significativamente sull'assetto costituzionale del Regno Unito.

Tuttavia, se così declinato il referendum possa effettivamente contribuire a garantire maggiore democraticità a processi di revisione costituzionale che, a causa della mancanza di una Costituzione scritta, non sono disciplinati in conformità a specifici meccanismi garantistici, è tema ancora discusso¹⁰.

Infatti, anche riconoscendo che il referendum è uno strumento che ben sia adatta al sistema parlamentare britannico quale complemento, ma non come antagonista, della sovranità dell'organo legislativo centrale¹¹, come questa sentenza conferma, la mancanza di un testo costituzionale scritto, l'assenza di una disciplina univocamente applicabile (la valenza di ciascun referendum dipende dunque dal suo atto istitutivo), unitamente all'inesistenza di qualsivoglia potere di iniziativa in capo ai cittadini, così come di quorum e maggioranze qualificate, sono tutti elementi che in passato hanno contribuito a renderlo soggetto a manipolazioni da parte del Governo in carica¹², che in alcune occasioni lo ha utilizzato a sua discrezione per risolvere situazioni di *impasse* politica più che come veicolo effettivo di democrazia¹³. È quanto accaduto in qualche modo anche con riferimento al referendum per la *Brexit*, a cui è stata mossa la critica di essere stato indetto come tentativo da parte dell'allora Primo Ministro David Cameron di dare una risposta politica alle pressioni provenienti dai deputati conservatori euroscettici e di frenare l'ascesa dell'UKIP (*UK Independence Party*) di Nigel Farage, piuttosto che come effettivo mezzo per garantire la partecipazione democratica nell'assunzione delle decisioni pubbliche. In questo senso dunque, il referendum sull'uscita dall'UE ha contribuito ancora una volta a mettere in luce l'esigenza di individuare dei punti fermi su

¹⁰ Si veda, sul ruolo del referendum nel Regno Unito specialmente nei processi di revisione costituzionale, S. Douglas-Scott, *Brexit, article 50 and the contested British constitution*, Queen Mary University of London, School of Law, Legal Studies Research Paper No. 241/2016.

¹¹ Si veda A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. Torre e J. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli Editore, 2012, pp. 11-112.

¹² Cfr. V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 304.

¹³ Si veda in generale sul referendum e questo aspetto nello specifico, P. Leyland, *Referendums, Popular Sovereignty and the Territorial Constitution*, in R. Rawlings et al. (eds.), *Sovereignty and the Law. Domestic, European and International Perspectives*, Oxford University Press, 2013, pp. 145-164 e dello stesso autore, *The Case for Constitutional Regulation of Referendums in UK*, in A. Torre e J. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli Editore, 2012, pp. 125-137, nonché nello stesso volume, D. Kavanagh, *Referendums in British Politics*, pp. 113-123.

quale sia il ruolo dal punto di vista giuridico e, in particolare, costituzionale, di questo strumento di democrazia diretta¹⁴. Da questo punto di vista, la sentenza della *Supreme Court* non sembra muovere passi avanti significativi, limitandosi a confermare il quadro in essere con le sue criticità.

L'altra questione toccata dalla Corte riguarda la valenza di importanti fonti costituzionali dell'ordinamento quali le convenzioni costituzionali. I giudici si sono chiesti quale sia il ruolo dell'organo giurisdizionale di fronte ad una di queste convenzioni, la *Sewel Convention*, affermandone la natura politica e, quindi, la non applicabilità in sede giudiziale¹⁵. La conseguenza diretta di tale affermazione è che il coinvolgimento nel procedimento di uscita dall'UE di Scozia, Galles e Irlanda del Nord non risulta imposto da una disposizione legislativa e, quindi, la sua eventuale mancanza non è sanzionabile.

La Corte tuttavia non ha escluso che ottenere il consenso delle stesse sia indispensabile per il Governo centrale per motivi strettamente politici. Infatti, se la richiesta avanzata dalle tre *nations* di far sentire la propria voce non verrà in qualche modo tenuta in considerazione, il rischio di una crisi costituzionale di ampia portata si concretizzerà con sempre maggior probabilità.

Che l'uscita dall'UE non abbia alcun impatto sulle *devolved competences* poi, cosa che la Corte sembra escludere, pone diversi dubbi. Lo si comprende, ad esempio, se si pensa al *Great Repeal Bill* (GRB) annunciato lo scorso Ottobre da Theresa May e che dovrebbe rimuovere dal sistema britannico delle fonti del diritto lo *European Communities Act 1972*, allo stesso tempo incorporando al suo interno tutto il diritto europeo attualmente applicabile nel Regno Unito (che verrebbe inevitabilmente meno a seguito della fuoriuscita dall'UE).

Ancor prima di essere approvata, questa disposizione legislativa ha dato avvio ad un dibattito proprio in relazione alla gestione dei cd. "*devolution issues*". Se l'obiettivo di questa legge dovrebbe essere la conversione del diritto europeo in diritto nazionale, la stessa non sembra tenere però in debita considerazione il fatto che una parte del diritto

¹⁴ Così G. J. Wheeler, *Referendums that Time Forgot*, U.K. Const. L. Blog (17th February 2017), reperibile all'indirizzo: <https://ukconstitutionallaw.org/>

¹⁵ La *Supreme Court* ha, infatti, sancito che "141. [...] *It is well established that courts of law cannot enforce a political convention*".

europeo attuato nel Regno ha ad oggetto materie devolute a Scozia, Galles e Irlanda del Nord (si pensi a materie quali l'agricoltura o la pesca). Trasponendo all'interno del diritto nazionale il diritto europeo il GRB, dunque, andrebbe sicuramente ad incidere su aree interessate dalla devoluzione¹⁶, con la conseguenza che, ancora una volta, verrebbe in gioco la *Sewel convention* e la sua applicabilità¹⁷.

Va inoltre ricordato che nel corso degli anni si è affermata l'interpretazione secondo la quale la *Sewel Convention* trova applicazione anche nell'ipotesi in cui si intenda incidere (ampliandole o restringendole) sulle competenze legislative o amministrative delle istituzioni devolute mediante l'introduzione di modifiche agli atti istitutivi della devolution (lo *Scotland Act 1998*, il *Government of Wales Act 1998* e il *Northern Ireland Act 1998*). Si tratta di quanto probabilmente accadrebbe con la *Brexit* in quanto, come si è visto, il Regno Unito si vedrebbe costretto a modificare il menzionato *European Communities Act 1972* che, nel disciplinare le modalità dell'adesione britannica all'UE, prevedeva anche che fossero devoluti alle assemblee legislative di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, una serie di poteri, finalizzati ad un'implementazione uniforme del diritto europeo. L'abrogazione di tale disposizione di legge richiederebbe dunque anche la modifica degli *Acts* costitutivi della devolution nelle parti in cui si riferiscono ai poteri di cui sono dotate le istituzioni devolute in relazione all'UE¹⁸, con la probabile conseguente attivazione del meccanismo della *Sewel Convention*¹⁹.

Si arriva quindi al secondo passaggio operato dalla Corte che sembra offrire una nuova interpretazione della *Sewel convention*, giungendo per così dire al riconoscimento di una nuova tipologia di convenzione costituzionale: una convenzione che, diversamente

¹⁶ Che, in termini generali, il processo di fuoriuscita dall'UE vada ad incidere sulle competenze devolute e che quindi occorra una qualche forma di coinvolgimento delle istituzioni legislative di Scozia, Galles e Irlanda del Nord è convinto, tra i molti, K. Campbell QC, *Sand in the Gearbox: Devolution and Brexit*, U.K. Const. L. Blog (5th September 2016), reperibile al sito <https://ukconstitutionallaw.org>

¹⁷ Su questi aspetti si veda il contributo di S. Douglas-Scott, *The 'Great Repeal Bill': Constitutional Chaos and Constitutional Crisis?*, U. K. Const. L. Blog (10th Oct 2016), reperibile al sito <https://ukconstitutionallaw.org>

¹⁸ Ad esempio, le disposizioni che conferiscono ai ministri scozzesi il potere di dare attuazione al diritto europeo, ma anche quelle che si riferiscono all'obbligo delle istituzioni devolute di rispettare il diritto europeo.

¹⁹ Cfr. C. MAC AMHLAIGH, *Scotland can veto Brexit (sort of...)*, in <http://verfassungsblog.de/scotland-can-veto-brexit-sort.of/>

da quanto accade di solito, ha copertura legislativa, ma comunque non ha forza di legge²⁰.

Secondo i giudici della *Supreme Court*, infatti, la sua natura politica non è inficiata neppure dallo *Scotland Act 2016*, l'intervento legislativo (che peraltro modifica lo *Scotland Act 1998*, disposizione di rilevanza costituzionale) che - oltre a prevedere che Parlamento e Governo scozzesi sono organi permanenti ed indissolubili all'interno dell'ordinamento costituzionale britannico, ovvero non possono essere aboliti senza il consenso del popolo scozzese manifestato in un referendum (*section 1*) - afferma "*But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament*" (*section 2* che modifica la *section 8* dello *Scotland Act 1998*).

Questa previsione non dovrebbe essere interpretata come intenzione di tradurre la *Sewel convention* in legge, ma piuttosto come volontà di riconoscere che la convenzione è parte integrante dell'assetto della devolution britannica. Sul punto, la Corte afferma: "*148. As the Advocate General submitted, by such provisions, the UK Parliament is not seeking to convert the Sewel Convention into a rule which can be interpreted, let alone enforced, by the courts; rather, it is recognizing the convention for what it is, namely a political convention, and is effectively declaring that it is a permanent feature of the relevant devolution settlement. That follows from the nature of the content, and is acknowledged by the words ("it is recognized" and "will not normally"), of the relevant subsection*".

Si tratta dell'affermazione di un principio di non poco conto e anch'esso foriero di problematiche, se si considera che l'*Act* del 2016 attribuisce a *Westminster* un vero e proprio obbligo giuridico di non legiferare nelle materie devolute senza il consenso del

²⁰ Così J. Atkinson, *Parliamentary Intent and the Sewel Convention as a Legislatively Entrenched Political Convention*, U.K. Const. L. Blog (10th February 2017), reperibile all'indirizzo <http://ukconstitutionallaw.org>. Con riferimento alle convenzioni costituzionali, si ricorda che costituiscono un'importante fonte costituzionale nell'ordinamento britannico, fondamentale per garantire il funzionamento dei meccanismi di governo, ma che non ha forza di legge. Come afferma A. V. Dicey nel suo libro, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution del 1885*, infatti le stesse consistono in "*customs, practices, maxims, or precepts which are not enforced or recognised by the Courts, make up a body not of laws, but of constitutional or political ethics...*". Allo stesso tempo, tuttavia, Dicey chiarisce come "*a lawyer cannot master even the legal side of the English constitution without paying some attention to the nature of those constitutional understandings which necessarily engross the attention of historians or of statesmen. He ought to ascertain, at any rate, how, if at all, the law of the constitution is connected with the conventions of the constitution...*" (cfr. pag. 277).

Parlamento scozzese e, dunque, a conti fatti, si traduce in un intervento restrittivo della sovranità parlamentare. Allo stesso tempo, non è del tutto chiaro che cosa si intenda esattamente con la “*nature of the content*” che, a parere della Corte, confermerebbe la natura di convenzione politica. Inoltre, la decisione si fonda sulla presunzione che il Parlamento non intendesse con la *section 2* dello *Scotland Act 2016* creare una nuova norma, mentre ogni disposizione legislativa dovrebbe basarsi proprio sulla presunzione contraria ovvero che uno *statute* produca effetti giuridici vincolanti a meno che lo stesso *statute* non lo escluda esplicitamente²¹.

D’altro canto, tuttavia, è indubbio che l’avverbio “*normally*” utilizzato nello *Scotland Act 2016* lasci aperta la strada ad un’azione centrale autonoma, senza un necessario consenso scozzese, laddove la *Brexit* non potrebbe essere certo considerata una materia per così dire “normale”²². Inoltre, la precedente *section 28(7)* dell’*Act* che precisa “*this section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland*” lascerebbe in qualche modo intendere che *Holyrood* non detiene un vero e proprio potere di veto, confermando *Westminster* quale detentore ultimo del potere sovrano di fare le leggi.

Come si può facilmente comprendere da queste brevi considerazioni, si tratta di una questione giuridica particolarmente complessa, ambigua e aperta a diverse esegesi²³.

4. Alcune considerazioni conclusive

Il caso affrontato e deciso dalla *Supreme Court* solleva molte questioni relativamente al funzionamento della Costituzione britannica. Infatti, sebbene la sentenza *Miller* si pronunci in via definitiva su una serie di problematiche, di fatto tocca alcuni temi su cui la dottrina non ha un’opinione univoca e che dimostrano la non sempre chiara

²¹ Così E. Velasco and C. Crummey, *The Reading of Section 28 (8) of the Scotland Act 1998 as a Political Convention in Miller*, U. K. L. Blog (3rd February 2017), reperibile all’indirizzo <https://ukconstitutionallaw.org>

²² Su questi aspetti si veda M. KEATING, *Brexit Reflections – How could Scotland remain in the EU?*, in www.centreonconstitutional.change.ac.uk/blog/

²³ Tra i molti, si vedano i commenti di E. HEPBURN, *Brexit Reflections – Options for Scotland*, in www.centreonconstitutional.change.ac.uk/blog/ e P. REID, *Brexit: Some Thoughts on Scotland*, in <http://ukconstitutionallaw.org>, post del 2 luglio 2016

distinzione tra dimensione giuridica e dimensione politica all'interno dell'ordinamento costituzionale del Regno Unito²⁴.

Il pragmatismo tipicamente britannico unitamente ad una gestione di problematiche complesse attraverso regole costituzionali non scritte²⁵, che ha funzionato molto bene in passato, potrebbe essere messo in seria discussione in tempi di scarsa armonia politica e costituzionale come quelli presenti e, molto probabilmente, futuri.

Si pensi all'uso degli strumenti di democrazia diretta, come il referendum, senza che questi trovino una disciplina unica e uniforme in un testo costituzionale scritto e che potrebbe condurre anche a conseguenze drastiche: se il referendum è solo consultivo e il Parlamento è sovrano, in conformità alla teoria classica di Dicey, lo potrebbe essere al punto da fare qualsiasi cosa, compreso ignorare completamente il risultato della consultazione non vincolante, nonostante la "*popular sovereignty*".

Si pensi ancora all'illustrato caso delle convenzioni costituzionali e, in particolare, della *Sewel Convention*. Anche concordando con la Corte e riconoscendo che questa convenzione costituzionale non gode di alcuna garanzia legislativa, difficilmente si potrebbe ammettere che ignorarla possa essere considerato un comportamento costituzionalmente legittimo, sancendo la stessa regole di governo non facilmente bypassabili senza conseguenza alcuna, se non altro politica²⁶.

Una crisi costituzionale appare sempre più alle porte con, da un lato, Theresa May che ha più volte dichiarato di non intendere chiedere il consenso di Scozia, Galles e Irlanda del Nord per procedere all'uscita dall'UE; dall'altro, Nicola Sturgeon, *First Minister* scozzese, che invoca il secondo referendum per l'indipendenza. Si aprono a tal proposito nuovi scenari, anche se gli ostacoli non sono di poco conto. Innanzitutto, manca il fondamento giuridico per l'indizione da parte di *Holyrood* di un nuovo referendum: nel 2014 era stato un *Order in Council* (in base alla *section 30* dello *Scotland Act 1998*) che aveva conferito temporaneamente al Parlamento scozzese quel potere di indire un referendum che altrimenti sarebbe stato al di fuori della sua

²⁴ Cfr. il commento di F. Rosa, *R. (Miller) v. Secretary of State for exiting the EU (2016). Una sentenza che solleva almeno tre domande*, in <http://www.dpce.it>

²⁵ Come ad esempio l'interconnessione tra competenze centrali e periferiche conseguita alla devolution.

²⁶ Cfr. S. Douglas-Scott, *Miller in the Supreme Court: the Scottish case*, in <http://ohrh.law.ox.ac.uk/miller-in-the-supreme-court-the-scottish-case>, e A. Renwick, *The process of Brexit: what comes next?*, in <https://constitution-unit.com/2017/02/08/the-process-of-brexit-what-comes-next/>

competenza perché materia riservata a *Westminster*. Anche in questo caso, come allora, Londra non avrebbe alcun obbligo giuridico di concedere tale possibilità, ma è evidente che le conseguenze politiche di un diniego potrebbero essere catastrofiche.

Si dimostra battagliera anche l'Irlanda del Nord in cui il dibattito sulla *Brexit* ha contribuito a far cadere recentemente il Governo e dove il tema principale, dalla rilevanza politica molto forte, è quello del confine doganale con la Repubblica di Irlanda che verrebbe a ricostituirsi in caso di uscita dall'UE, con effetti sulla libera circolazione di persone e merci.

Da ultimo, il Galles in cui, nonostante la popolazione abbia votato a maggioranza per il *Leave*, il *First Minister* Carwyn Jones e il partito indipendentista *Plaid Cymru* si stanno attivando per la ricerca di una soluzione che permetta quantomeno l'adesione al mercato unico, dal momento che l'economia di questa parte del Regno si regge prevalentemente sull'esportazione a favore di paesi dell'UE.

Quel che è certo è che difficilmente si potrà mantenere una “*family of nations*” (come è stata definita l'Unione di territori che compongono il Regno Unito) armoniosa e fondata sui principi della democrazia, se Scozia, Irlanda del Nord e Galles dovessero ritenere che la rappresentanza delle loro voci e la loro autonomia non sia in alcun modo garantita²⁷.

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

²⁷ A. Welika: *The need for a 'Cartesian Cleaning of the Augean Stables'? Miller and the Territorial Constitution*, U.K. Const. L. Blog (8th February 2017), reperibile all'indirizzo <https://ukconstitutionallaw.org>