numero 1/2024

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-1-01-FB8

costituzionalismo britannico e irlandese

Giurisdizione costituzionale

La coda che scodinzola il cane. Il Northen Ireland Protocol al vaglio della Corte Suprema del Regno Unito nel caso Allister v. Secretary of State (2023)

Benedetta Barbisan
Professoressa Associata di Diritto Pubblico Comparato, Università di Macerata

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2024

La coda che scodinzola il cane. Il Northen Ireland Protocol al vaglio della Corte Suprema del Regno Unito nel caso Allister v. Secretary of State (2023)**

di Benedetta Barbisan*

Abstract (Ita): Nessuno poteva supporre che le vicende dell'Irlanda del Nord avrebbero accentuato la già sciagurata complessità dei negoziati fra il Regno Unito e l'Unione europea dopo Brexit. Invece, mentre Bruxelles e Londra tentavano di far funzionare i patti faticosamente raggiunti, un serio aggravio veniva dal Northern Ireland Protocol, così osteggiato da alimentare un aspro movimento di contrasto a causa delle modifiche che sembrava imprimere allo status costituzionale dell'Irlanda del Nord. Per questo, è stato impugnato da vari ricorrenti, fra cui due ex Primi ministri di Belfast, davanti a varie Corti. Con la sentenza Allister, la Corte Suprema si è da ultima misurata con i nodi tecnici e politici contestati. A dispetto della chiarezza limpida dei suoi argomenti, tuttavia, tale decisione non pare aver pronunciato la parola definitiva su questioni che, più per motivi politici che tecnici, sono destinate a esacerbare le frizioni costituzionali interne al Regno Unito.

Abstract (Eng): No one could have guessed that the events in Northern Ireland would accentuate the already wretched complexity of negotiations between the UK and the EU after Brexit. Instead, as Brussels and London tried to make the painstakingly achieved pacts work, a serious aggravation came from the Northern Ireland Protocol, which was so opposed that it fuelled a bitter backlash because of the changes it seemed to impose on Northern Ireland's constitutional status. For this, it was challenged by several appellants, including two former Prime Ministers from Belfast, before various Courts. With the Allister ruling, the Supreme Court has finally dealt with the contested technical and political knots. Despite the limpid clarity of its arguments, however, this decision does not appear to have uttered the final word on issues that, more for political than technical reasons, are bound to exacerbate the UK's internal constitutional frictions.

Parole chiave: Northern Ireland Protocol; Corte Suprema del Regno Unito; Constitutional Statutes

Keywords: Northern Ireland Protocol; UK Supreme Court; Constitutional Statutes

Sommario: Unione e disunione, constitutional statutes e ordinary statutes: i nodi dietro al caso Allister

Unione e disunione, *constitutional statutes* e *ordinary statutes:* i nodi dietro al caso *Allister*

La sterzata populista[1] inaugurata con la campagna elettorale dei *Tories* nel 2015 e il referendum del giugno 2016 che l'allora Primo Ministro David Cameron evidentemente pensava di poter usare a suo vantaggio, convinto di domarne i pericoli, ha militarizzato il lessico dei *Brexiteers* con una retorica bellica e nazionalista allusiva al *Dunkirk spirit* degli anni Quaranta, come se Bruxelles fosse la nuova Berlino e la Commissione europea il nuovo

** Contributo sottoposto a double blind peer review.

* Professoressa Associata di Diritto Pubblico Comparato, Università di Macerata

[1] Osserva G. MARTINICO, *'Equilibrio precario'. La fragile architettura costituzionale britannica fra populismo e Brexit*, *federalismi*.it, 10/2022, pp. 133-148 come non sia un caso che sia stato un referendum, 'camaleontico e rischioso', a innescare un catastrofico impatto sulle istituzioni. Si veda anche A. ALEXANDER-COLLIER, *David Cameron, Boris Johnson and the 'Populist Hypothesis' in the British Conservative Party*, 20 *Comparative European Politics* 527 (2022).

Reichstag[2]. Via via che il pubblico si faceva più scettico di fronte alla praticabilità di una *Brexit* in grado di rimuovere atraumaticamente quarantacinque anni di permanenza nella Unione europea, si faceva più frequente il ricorso alla retorica di guerra per alimentare pericolose spaccature.

Nel giugno 2018, fu data alle stampe[3] una registrazione audio delle affermazioni decisamente imprudenti che l'allora Ministro degli Affari esteri del Regno Unito Boris Johnson aveva condiviso in una conversazione a porte chiuse tenutasi all'*Institute of Directors* di Londra con venti esponenti conservatori del gruppo thatcheriano *Conservative Way Forward*. In mezzo alle dichiarazioni temerarie rilasciate su Donald Trump, Vladimir Putin, la Cina e lo scenario internazionale, fece particolare scalpore quanto gli sfuggì sulle conseguenze che avrebbe avuto *Brexit*. Della questione del confine fra Irlanda del Nord e Repubblica di Irlanda, per esempio, ebbe spavaldamente a dire che si trattava di *«pure millennium bug stuff»* del resto, a suo dire erano così poche le imprese che lo valicavano regolarmente, così insignificante il problema che prestargli attenzione sarebbe stato come permettere alla coda di scodinzolare il cane. *«We're allowing the whole of our agenda to be dictated by this folly».*

Al netto della ruvidezza stolida di simili spacconate, al tempo poteva sembrare in effetti poco credibile che le vicende dell'Irlanda del Nord potessero da sole suscitare serie preoccupazioni, quando il governo britannico era già assorbito dalla sciagurata complessità dei negoziati con Bruxelles. I rapporti con Belfast erano stati l'incubo di Westminster e di Whitehall nei lunghi e tumultuosi anni della *direct rule* ma poi, dal 1998, si erano distesi, salvo sporadiche eccezioni, per merito della *devolution* laburista seguita al *Good Friday Agreement 1998*. Detto anche *Belfast Agreement*, costituito da due documenti[4] firmati dai governi britannico e irlandese e riconosciuti da otto movimenti o partiti politici nord-irlandesi, la portata storica del *Good Friday Agreement* risiede nel contributo dato al processo di pace per porre fine al conflitto fra cattolici separatisti e protestanti unionisti sotto l'egida del *principle*

---

[2] M. LEGGETT, *Brexit and War Rhetoric: An Electoral Strategy?*, 25 *Observatoire de la société britannique* 49 (2020). Sulla retorica post-referendaria, si veda anche D. JANET, P. RODET, *How Is Brexit Linguistically-Constructed? A Corpus Linguistic Analysis of Speeches by David Cameron, Theresa May and Boris Johnson*, 27 *Observatoire de la société britannique* 21 (2021); S. Marlow-Stevens, R. Hatton, *A Rhetorical Political Analysis of Theresa May's Statecraft on Brexit*, *Parliamentary Affairs,* aprile 2020; J. ATKINS, *Rhetoric and Audience Reception: An Analysis of Theresa May's Vision of Britain and Britishness after Brexit*, 42 *Politics* 216 (2022); Sten Hansson e Sandra Kröger, *Untruthful Brexit Rhetoric Has Undermined Representative Democracy in the UK*, *#LSEThinks*, The London School of Economics and Political Science, 9 febbraio 2021, accessibile alla pagina https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2021/02/09/untruthful-brexit-rhetoric-has-undermined-representative-democracy-in-the-uk/; dal punto comunicativo, S. Weaver, *The Rhetoric of Brexit Humour: Comedy, Populism and the EU Referendum*, Routledge, 2023.

[3] Ci si riferisce qui allo scoop di A. Spence, *Let Trump Handle Brexit: An Explosive Leaked Recording Reveals Boris Johnson's Private Views About Britain's Foreign Policy*, *BuzzFeed.News*, 7 giugno 2018, accessibile alla pagina https://www.buzzfeed.com/alexspence/boris-johnson-trump-brexit-leaked-recording?utm_term=.bfoXzn6M#.wfm6Bl1L.

[4] Il *Good Friday Agreement* è stato siglato il 10 aprile 1998 a Belfast ed è composto dal *Multi-Party Agreement* e dal *British-Irish Agreement*. È stato convalidato dagli elettori irlandesi e nord-irlandesi con due referendum tenutisi il 22 maggio 1998.

o il Regno Unito (maggioritarie al tempo della firma dell'accordo) sia verso l'Irlanda, fermo, però, in questo ultimo caso il principio del consenso della maggioranza degli elettori di Irlanda del Nord e della Repubblica di Irlanda[5]. Grazie alla pacificazione instauratasi dopo il 1998, dunque, lo stato attuale delle relazioni con Belfast sembrava privo di insidie ai fini della *Brexit*. Così fu almeno fino a quando non ci si avvide che alla malaugurata complessità dell'intero processo di uscita dall'Unione si aggiungeva la complessità nord-irlandese che Boris Johnson aveva insolentemente liquidato come un'appendice naturalmente irrilevante.

Neppure il guerresco inasprimento linguistico è bastato a rendere agevole ai Conservatori il governo delle conseguenze del referendum su *Brexit* e l'impatto sulle vicende nord-irlandesi. A quattro anni dalla *Brexit*, la questione resta politicamente e giuridicamente sdrucciolevole e tesa. Gli interlocutori sui due fronti, a Bruxelles e a Londra, sono stati per tutto il tempo alle prese con gli sforzi di far funzionare i termini pattuiti, mentre non accennavano a venir meno i problemi con Belfast, in buona misura dovuti al rifiuto del governo presieduto da Johnson di accettare un allineamento più deciso fra il *Protocol on Ireland/Northern Ireland*, abbreviato in *Northern Ireland Protocol*[6], con il diritto dell'Unione europea nell'ambito dello *EU-UK Trade and Cooperation Agreement*[7], specialmente in ordine alle cosiddette *Sanitary and Phyto-sanitary (SPS) Rules*[8].

Ma, accanto all'aggravio in sede negoziale, tali complessità si sono riverberate anche sullo status costituzionale dell'Irlanda del Nord. La prima versione del *Northern Ireland Protocol*,

[5] L'Articolo 1 del *Good Friday Agreement* dispone che i partecipanti *«(i) recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland; (ii) recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland».*

[6] Parte dello *European Union (Withdrawal) Act 2018*, entrato in vigore il 1° gennaio 2021, per attendere alle *unique circumstances* riguardanti i rapporti fra l'Irlanda del Nord e il Regno Unito, da una parte, e quelli fra Irlanda del Nord e Unione Europea, dall'altra, il *Northern Ireland Protocol* garantisce l'applicazione delle regole del Mercato unico europeo e quelle doganali europee ai beni che valichino il confine fra l'Irlanda del Nord e la Repubblica d'Irlanda.

[7] Si tratta dell'accordo, entrato in vigore il 1° maggio 2021, concluso fra il Regno Unito, da una parte, e l'Unione Europea e la Comunità europea per l'energia atomica, dall'altra, con il quale sono stati regolati i regimi preferenziali in settori come il commercio di beni e servizi, quello digitale, la proprietà intellettuale, l'energia, la pesca, il coordinamento della sicurezza sociale, la cooperazione giudiziaria in ambito penale, la partecipazione ai programmi europei ribadendo l'adesione ai principi democratici, alla *rule of law*, al rispetto per i diritti fondamentali, alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa e alla lotta contro il cambiamento climatico. Tali condizioni valicano i tradizionali accordi in materia commerciale e costituiscono le condizioni per il mantenimento di *«an area of prosperity and good neighbourliness characterised by close and peaceful relations based on cooperation» fra i due versanti della Manica. Insieme allo European Union (Withdrawal) Act 2018, emendato con lo European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 per il periodo di transizione fino alla fine del 2020 e con cui è stato abrogato lo European Communities Act 1972, esso costituisce la base giuridica delle relazioni bilaterali fra Londra e Bruxelles.*

[8] C. Murray, *Imposing Brexit onto Northern Ireland's Post-Conflict Governance Order*, in *50 Years On: Ireland and the UK In and Out of the EU*, in *Verfassungsblog*, 5 aprile 2023, accessibile alla pagina https://verfassungsblog.de/imposing-brexit-onto-northern-irelands-post-conflict-governance-order/.

all'interno dello *European Union (Withdrawal Act) 2018*, prevedeva un cosiddetto accordo di *back-stop* in base al quale, a meno di raggiungere una intesa per un nuovo accordo sulle relazioni tra Regno Unito e Unione europea, a partire dalla fine del periodo di transizione l'Irlanda del Nord sarebbe rimasta indefinitamente nell'Unione doganale europea mentre il Regno Unito sarebbe rimasto indefinitamente in un'area doganale unica al suo interno e con l'Unione europea. Londra avrebbe dovuto allinearsi al diritto europeo in un ventaglio di settori come il diritto della concorrenza e le norme sugli aiuti di Stato, la protezione dell'ambiente e gli standard di lavoro, mentre l'Irlanda del Nord avrebbe dovuto rispettare le norme del mercato unico europeo in materia di regolamentazione tecnica delle merci. Questo accordo di *back-stop* venne sostituito dalla versione del Protocollo del 2019.
Il Protocollo del 2019, contenuto nello *European Union (Withdrawal Agreement) 2020* prescrive che l'Irlanda del Nord si allinei alle norme doganali e del mercato unico dell'Unione europea, in special modo riferite alle merci, al fine di evitare una frontiera per così dire dura tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica di Irlanda. Il Codice doganale dell'Unione europea, la Tariffa doganale comune e un'ampia gamma di misure specifiche del mercato unico previste dal diritto europeo si sarebbero applicate al Regno Unito nei confronti dell'Irlanda del Nord. Al tempo stesso, però, l'Irlanda del Nord sarebbe comunque rimasta parte del territorio doganale del Regno Unito. Dazi doganali europei sarebbero stati necessari sulle merci provenienti dalla Gran Bretagna e destinate all'Irlanda del Nord solo quando considerate *at risk*, cioè potenzialmente dirette al mercato dell'Unione europea e per questo soggette alle tariffe doganali che si applicano ogni volta che un bene faccia il suo ingresso nel mercato unico europeo[9].
Per effetto di questa normativa, la dogana fra Regno Unito e Unione europea si è spostata lungo il Mare d'Irlanda che divide le due isole, per taluni arrivando illegittimamente a modificare lo *status* costituzionale dell'Irlanda del Nord all'interno del Regno Unito. In quest'ottica, la vicinanza economica di Belfast all'Unione europea in quanto parte del mercato unico implicherebbe per estensione un riavvicinamento alla stessa Repubblica d'Irlanda e minerebbe l'idea di un Regno autenticamente *Unito* che tenga insieme davvero la Gran Bretagna e l'Irlanda del Nord. L'ultimo episodio di queste tensioni ha per l'appunto riguardato la causa intentata da sette ricorrenti, fra cui due *ex* Primi Ministri dell'Irlanda del Nord – il già Premio Nobel per la Pace David Trimble del Partito Unionista *dell'Ulster e Arlene Foster* del Partito Unionista Democratico – prima davanti alla *High Court* dell'Irlanda del Nord, poi ancora alla *Court of Appeal* di Belfast e infine alla Corte Suprema del Regno Unito. Gli attori asserivano che il *Northern Ireland Protocol* indebolirebbe lo status di Belfast all'interno del Regno Unito proprio in ragione della costituzione *de facto* di una

[9] Per un esame assai minuzioso delle trasformazioni avvenute fra la prima e la seconda versione del protocollo, è utile rifarsi a AA.VV., *The October 2019 Eu-Uk Withdrawal Agreement*, House of Commons Library, 17 ottobre 2019, accessibile alla pagina https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8713/CBP-8713.pdf.

ite di un intervento del Parlamento di Westminster, come sarebbe necessario quando sia in gioco l'esercizio di un diritto quale, per esempio, la libera circolazione, ma per azione del solo potere esecutivo, coinvolto nella adozione dei trattati internazionali resisi necessari alla disciplina successiva a *Brexit* e di cui il Protocollo è parte[10].

In occasione delle sentenze sul caso *Allister*, sono dunque venuti al pettine due nodi: quello *tecnico*, relativo al rapporto che intercorre fra i trattati internazionali, gli atti del Parlamento con cui essi sono stati formalizzati e i *constitutional statutes* su cui quegli atti sono suscettibili di imprimere delle modifiche, e quello politico, sintomo del disagio con cui gli Unionisti nord-irlandesi vivono la separazione fra Londra e Belfast procurata dal collocamento di una frontiera lungo il Mare d'Irlanda per il pagamento dei dazi doganali riscossi sulle merci che dalla Gran Bretagna giungono in Irlanda del Nord con il rischio di essere destinate al mercato unico europeo. Ripercorreremo, nelle prossime pagine, gli argomenti fondamentali delle decisioni di *High Court* e *Court of Appeal* per giungere alla pronuncia della Corte Suprema, rilevante sia da un punto di vista tecnico che da un punto di vista politico (corroborato dalla preminenza politica di alcuni fra gli stessi ricorrenti), pur nella inverosimiglianza di pronunciare la parola ultima e definitiva su questioni che, più per motivi politici che tecnici, sono destinate a esacerbare le frizioni costituzionali e interne al Regno Unito che *Brexit* ha innescato.

2. La Sezione 7A del *Northern Ireland Protocol* e l'Articolo VI degli *Acts of Union* 1800

Dopo la vittoria del partito conservatore alle elezioni generali del maggio 2015, con lo *European Union Referendum Act 2015* il Parlamento di Westminster pose le fondamenta per il referendum con cui pronunciarsi per il recesso dall'Unione europea. Si concretizzava così la promessa annunciata con il manifesto politico *Strong Leadership. A Clear Economic Plan, A Brighter, More Secure Future*[11]. Il 23 giugno 2016, 46,5 milioni di elettori britannici – pari al settantadue percento della popolazione – furono chiamati alle urne e di questi circa 33,5 andarono a votare. Lo scarto a favore del *Leave* fu di poco meno di un milione e trecentomila preferenze, a cui deve aggiungersi la disparità del voto fra Scozia e Irlanda del Nord da una parte, decise a rimanere nell'Unione europea, e Inghilterra e Galles *pro-Brexit* dall'altra. All'insegna di una tale incontestabile divisione interna, racchiusa fra istanze di pluralismo multinazionale e ortodossia unionista, si è inaugurato un autentico *constitutional moment*, un tale punto chiave della storia politica britannica da coinvolgere tutti i *constitutional*

[10] Uno degli aspetti più controversi derivanti dalla *Brexit* è la crescita notevole di poteri normativi in capo al potere esecutivo in quanto, per modificare e abrogare la cosiddetta *retained EU law,* il governo ha ottenuto ampie deleghe (si veda sul punto C. FASONE, *L'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento britannico durante il processo della Brexit: alcune luci e molte ombre*, *federalismi.it*, 10, 2022, pp. 68-83).

[11] Il *Conservative Party Manifesto 2015* (accessibile alla pagina https://www.theresavilliers.co.uk/sites/www.theresavilliers.co.uk/files/conservativemanifesto2015.pdf) dedicava una apposita sezione (*Real Change in Our Relationship with the European Union*) nella quale si dichiarava di credere *«in letting the people decide: so we will hold an in-out referendum on our membership of the EU before the end of 2017»* (p. 72).

bodies e da mutare l'interpretazione di parti determinanti della Costituzione[12]. Già dagli anni Novanta, però, avevano preso avvio riforme di considerevole impatto costituzionale come lo *Scotland Act 1998*[13], il *Government of Wales Act 1998*[14], il *Northern Ireland Act 1998*[15], lo *Human Rights Act 1998*[16], lo *House of Lords Act 1999*[17] e il *Freedom of Information Act 2000*[18].
Fra i vettori di maggiore e profonda trasformazione del diritto britannico figura l'ingresso del Regno Unito nell'Unione europea, avvenuto il 1° marzo 1973 dopo l'entrata in vigore dello *European Communities Act 1972*: in quel frangente, il diritto comunitario venne incorporato nell'ordinamento britannico, creando così una nuova fonte del diritto interno, a

[12] C. MARTINELLI, *La Brexit come* 'constitutional moment', in C. Fasone, C. Martinelli (a cura di), *L'impatto della Brexit sul modello Westminster*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 24.
[13] È la legge con la quale è stato istituito il Parlamento scozzese in seguito all'esito positivo del referendum dell'11 settembre 1997 a favore della devoluzione del potere legislativo dopo che un primo tentativo non propriamente riuscito era stato intentato sempre dal Partito laburista nel 1979 e subito liquidato dal Partito conservatore, contrario al decentramento e uscito vincente dalle elezioni generali che si tennero poco più tardi.
[14] A seguito dell'esito positivo registrato con il referendum tenutosi il 18 settembre 1997 a favore dell'autogoverno del Galles dopo che, nel 1979, il primo referendum in materia aveva invece riscosso una larga contrarietà, inibendo il dibattito sulla *devolution* per una generazione, il *Government of Wales Act 1998* ha creato la National Assembly (Senedd Cymru) – il cui limitato potere legislativo è stato prima affermato dal *Government of Wales Act 2006* e poi esteso dal referendum del 3 marzo 2011, dal *Wales Act 2014* e dal *Wales Act 2017* – e l'ufficio dell'Auditor General, titolare del potere di revisione sulla contabilità del governo gallese e di altre autorità locali.
[15] Con l'abrogazione del *Government of Ireland Act 1920* nelle parti in cui affermava la divisione dell'Irlanda e del *Northern Constitution Act 1973*, in linea con il processo di pace culminato con il *Belfast Agreement* del 1998 e con l'adesione alla Unione europea, il *Northern Ireland Act 1998* ha disposto che «*Northern Ireland in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll […]. But if the wish expressed by a majority in such a poll is that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland, the Secretary of State shall lay before Parliament such proposals to give effect to that wish as may be agreed between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Government of Ireland*».
[16] Lo *Human Rights Act 1998* incorpora i diritti garantiti dalla CEDU nel diritto interno di Inghilterra, Galles e Scozia. Atto di punta della rivoluzione blairiana laburista sotto lo slogan *Bringing Rights Home,* sin dal 2005, dopo la sentenza della Corte EDU *Hirst v United Kingdom (No. 2)* (Corte EDU, 6 ottobre 2005, ric. n. 74025/01) e la tensione fra la legislazione interna sui diritti politici dei detenuti, segnatamente la Sezione 3 del *Representation of the People Act (ROPA) 1983*, e l'art. 3 del Protocollo 1 della CEDU. Già durante la campagna elettorale del 2010 venne avanzata la proposta di *repeal* dello HRA, mentre il tentativo più recente, il *British Bill of Rights*, ha costituito un argomento portante dell'agenda politica del governo di Boris Johnson. Sul tema, sia consentito rinviare a B. BARBISAN, *Il nuovo British Bill of Rights e la public ownership dei diritti nel Regno Unito*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3/2022, pp. 791-825.
[17] Con lo *House of Lords Act 1999,* i componenti della Camera Alta sono stati ridotti da 1 330 a 669, la cui maggioranza era costituita da circa settecento pari a vita, ventisei arcivescovi e vescovi della Chiesa di Inghilterra e novantanove pari ereditari.
[18] Il *Freedom of Information Act 2000* prevede il diritto di accesso a tutti i tipi di informazioni registrate in possesso della maggior parte delle autorità pubbliche del Regno Unito (*House of Lords, House of Commons, la Northern Ireland Assembly, la National Assembly for Wales*, i dipartimenti governativi, le autorità locali, il *national Health Service*, le scuole, le università e la polizia) e dei loro fornitori di servizi. Stabilisce inoltre delle esenzioni e impone una serie di obblighi a tali autorità pubbliche, a partire dal dovere di sviluppare dei piani di pubblicazione delle informazioni (quali rendere note, in quale forma e quali dettagli sui costi).

ia del diritto europeo[19]. Prima della sentenza *Factortame* della Corte di giustizia europea, non era mai accaduto che venisse messa in discussione la tradizionale concezione della sovranità del Parlamento di Westminster che lo vede libero di approvare leggi in qualsiasi materia senza che tali atti siano sottoposti ad alcuno scrutinio. All'unico limite conosciuto secondo il quale il Parlamento attuale non può usare dei suoi poteri per limitare i poteri di un Parlamento futuro si aggiungeva ora la preferenza accordata al diritto comunitario fino al punto di disapplicare le leggi del Parlamento se in contraddizione con la Carta di Nizza[20].

La successiva pronuncia della *House of Lords* sul caso *Factortame*[21] fu in qualche misura uno spartiacque nella dottrina costituzionalistica britannica nella parte in cui suggeriva di riservare uno speciale trattamento allo *European Communities Act 1972* sottraendolo all'*implicit repeal* da parte di eventuali atti del Parlamento che disponessero in difformità con esso[22]. In quegli stessi anni, la pressione proveniente dalla Convenzione EDU e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo conduceva le Corti britanniche a insufflare nuovo alito al *principle of legality*, ossia la presunzione per la quale il Parlamento non intenderebbe violare diritti fondamentali a meno che non dichiari tale finalità *apertis verbis.* La nuova linfa che animava il *principle of legality* abilitò, dunque, una interpretazione più restrittiva della legislazione in nome della tutela dei *constitutional common law rights*[23].

Lo scudo all'*implicit repeal* proposto da *Factortame* per lo *European Communities Act 1972*, da una parte, e il *principle of legality*, dall'altra, si saldarono in occasione della decisione *Thoburn v. Sunderland City Council*[24], riguardante un possibile contrasto fra un *constitutional statute* come lo *European Communities Act 1972* e una legge ordinaria come il *Weights and Measurements Act 1985*. Lord Justice Laws asserì di non ravvisare alcun conflitto fra le due fonti giacché lo *European Communities Act 1972* non era soggetto agli effetti dell'*implicit repeal*, come *Factortame* aveva già decretato, ma proseguì chiarendo che, in via generale, tutti i *constitutional statutes* potevano essere modificati o abrogati unicamente quando il Parlamento

[19] CGUE, *R (Factortame Ltd) v Secretary of State for Transport*, C 213/89, 19 giugno 1990. Una società di pescatori spagnoli portò in giudizio davanti alla Corte di Lussemburgo il governo britannico per violazione dell'allora diritto comunitario nella misura in cui l'iscrizione dei pescherecci nei registri del Regno Unito era consentita unicamente alle navi la cui proprietà effettiva (*beneficial ownership*) appartenesse a un armatore britannico o a una società per il 75 percento britannica.

[20] Corte Suprema del Regno Unito, *Benkharbouche v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Libya v Janah* [2017] UKSC 62, 18 ottobre 2017.

[21] *R v Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd (No 2)* [1991] 1 AC 603 (HL).

[22] In difetto di veri e propri argomenti a suffragio, *Factortame* finì per generare una buona dose di disorientamento: così, per esempio, P. CRAIG, *Britain in the European Union*, in Jeffrey Jewell e Dawn Oliver (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University press, 2011, pp. 115-121.

[23] Si rimanda, fra gli altri, a *Secretary of State for the Home Department, ex parte Pierson* [1997] UKHL 37; [1998] AC 539; [1997] 3 All ER 577; [1997] 3 WLR 492 e a *Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms* [1999] UKHL 33; [2000] 2 AC 115; [1999] 3 All ER 400; [1999] 3 WLR 328. Si veda, in generale, Jason N.E. Varuhas, *The Principle of Legality*, 79 *Cambridge Law Journal* 578 (2020).

[24] [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151.

utes le garanzie dirette inizialmente allo *European Communities Act 1972* e resa necessaria in via generale l'esplicitazione degli intenti abrogatori del Parlamento che il *principle of legality* raccomandava a tutela dei diritti di *common law*[25]. Per questa via, tutte le fonti costituzionali di provenienza parlamentare (*statutory*) come lo *European Communities Act 1972* potevano ricevere lo stesso grado di protezione garantito dal *principle of legality* ai diritti di *common law*[26].

Tale ricostruzione è necessaria ai fini non solo di una rassegna delle molte evoluzioni sul fronte del diritto interno azionate dalla *membership* del Regno Unito all'Unione europea, ma di una migliore comprensione del principale (non esclusivo) sfondo su cui si è stagliata la pronuncia in esame: il conflitto fra il *Northern Ireland Protocol* (la legge ordinaria) e gli *Acts of Union* 1800[27] (il *constitutional statute*).

Le contestazioni dei ricorrenti costituitisi davanti alla *High Court* di Belfast ruotavano per l'appunto principalmente intorno alla presunzione che il *Northern Ireland Protocol* violasse l'Articolo VI[28] degli *Acts of Union 1800* che concerne il principio del *same footing*, vale a dire che i sudditi della Gran Bretagna e quelli dell'Irlanda devono stare sullo stesso livello. Questa parità di opportunità, di accessi e di trattamento è declinata secondo i due cardini che costituiscono l'Articolo VI – quelli che la Corte Suprema qualifica come il *trade limb* e il *treaty limb*: il commercio (irlandesi e britannici godono di pari dignità e diritti nell'ambito del *trade and navigation in all ports and places in the United Kingdom and its dependencies* e gli effetti dei trattati «*in all treaties made by his Majesty […] subjects of Ireland shall have the same privileges and be on the same footing as his Majesty's subjects of Great Britain*». Sia sotto il *trade limb* che sotto il *treaty limb*, a tutti i cittadini, indifferentemente se situati in Gran Bretagna o in Irlanda, devono essere assicurate le medesime condizioni, gli stessi diritti e pari possibilità. Le obiezioni al Protocollo investivano la creazione di illegittime disparità fra i cittadini britannici e la conseguente violazione delle garanzie previste dagli *Acts of Union 1800* a causa delle diverse condizioni generate dalla frontiera doganale installata fra Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

---

[25] F. Ahmed, A. Perry, *Constitutional Statutes*, 37 *Oxford Journal of Legal Studies* 461 (2017).

[26] *Thoburn* ha aperto la via a successive decisioni sui criteri di risoluzione delle antinomie fra *constitutional statutes* e *ordinary statutes* (*H v Lord Advocate* [2012] UKSC 24, [2013] 1 AC 413; *R (Governors of Brynmawr Foundational School) v The Welsh Ministers* [2011] EWHC 519) e fra *constitutional statutes* (*R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3, [2014] 1 WLR 324).

[27] L'*Acts of Union 1800* comprende due atti paralleli rispettivamente approvati dal Parlamento di Westminster (*An Act for the Union of Great Britain and Ireland*, anche detto *Union with Ireland Act 1800*) e da quello irlandese (*Act of Union (Ireland)* 1800) con i quali si suggellò l'unione del Regno di Gran Bretagna con quello di Irlanda e la conseguente creazione del Regno Unito. Venne così messa fine alla cosiddetta *personal union* dell'Irlanda con l'Inghilterra sin dal *Crown of Ireland Act 1542* e la proclamazione su entrambe del re Enrico VIII.

[28] *«That it be the sixth article of union, that his Majesty's subjects of Great Britain and Ireland shall, from and after the first day of January, one thousand eight hundred and one, be entitled to the same privileges, and be on the same footing as to encouragements and bounties on the like articles, being the growth, produce, or manufacture of either country respectively, and generally in respect of trade and navigation in all ports and places in the United Kingdom and its dependencies; and that in all treaties made by his Majesty, his heirs, and successors, with any foreign power, his Majesty's subjects of Ireland shall have the same privileges, and be on the same footing as his Majesty's subjects of Great Britain».*

Nella prima sentenza, quella emessa dalla *High Court*[29], i giudici avevano in effetti rilevato un conflitto fra la Sezione 7A del Protocollo e il principio del *same footing* dell'Articolo VI. La Sezione 7A enuclea tre elementi basilari: in primo luogo, incorpora tutto lo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2019*, che contiene la seconda e ultima versione del *Northern Ireland Protocol*, nell'ordinamento giuridico britannico. In secondo luogo, fa sì che tutti i diritti, i poteri, le responsabilità, gli obblighi e le restrizioni che possono progressivamente sorgere in base al *Withdrawal Agreement* siano direttamente esigibili nel diritto britannico. Infine, assoggetta ogni atto normativo ai diritti, ai poteri, alle responsabilità, agli obblighi e alle restrizioni introdotti dal *Withdrawal Agreement*. La Sezione 7A, allora, affermava la supremazia del *Withdrawal Agreement*, trattato internazionale approvato, pur se con fatica, dal Parlamento di Westminster[30], rispetto a un *constitutional statute* come gli *Acts of Union 1800*.
Nondimeno, la *High Court* ritenne di poter superare queste contestazioni asserendo che il nuovo Protocollo, facente parte del *constitutional framework* del Regno Unito, potesse costituire un *repeal* del risalente Articolo VI fatto chiaramente espresso dagli intenti del Parlamento di Westminster: *«(t)he more general words of the Act of Union 1800 written 200 plus years ago in an entirely different economic and political era could not override the clear specific will of Parliament, as expressed through the Withdrawal Agreement and Protocol, in the context of the modern constitutional arrangements for Northern Ireland».* In prima istanza, dunque, le aporie fra le due fonti furono risolte avvedendosi della trasparenza con cui il Parlamento aveva manifestato la sua volontà di disporre in difformità con l'Articolo VI.
Il giudizio venne impugnato davanti alla *Court of Appeal* dell'Irlanda del Nord sulla base del principio per il quale la stessa supremazia degli *Acts of Union* 1800 quale *constitutional statute* ne escludeva l'abrogazione implicita da parte di un successivo atto del Parlamento per quanto costituzionalizzato, come la *High Court* affermava. Tuttavia, i giudici riconobbero, analogamente ai colleghi della *High Court*, un'intenzione cristallina del Parlamento di modificare la portata dell'Articolo VI. Essi osservarono che *«(t)he terms of Article VI are subj-*

[29] *Re Allister and Ors.* [2021] NIQB 64.
[30] Il trattato (*Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*) fu respinto dalla Camera dei Comuni il 15 gennaio 2019 con una maggioranza di 230 voti, la bocciatura più ampia mai registrata nella storia del Regno Unito. Un secondo rigetto giunse il 12 marzo dello stesso anno con 149 voti. Sei giorni più tardi, fu lo *Speaker* della Camera dei Comuni John Bercow a rifiutarne la messa al voto sulla base di una convenzione parlamentare risalente al 2 aprile 1604, ai tempi dell'anticattolico Sir Edward Phelips, che vieta al governo di ripresentare per una seconda volta durante la medesima sessione parlamentare una mozione testualmente identica alla prima volta. Questi inciampi provocarono le dimissioni del Primo Ministro Theresa May, sostituita da Boris Johnson il 24 luglio 2019. Il 22 ottobre 2019, i deputati votarono a favore di una *Second Reading.* A seguito delle elezioni generali e della vittoria del Partito conservatore, si raggiunse l'approvazione con un margine di 358 favorevoli su 234 contrari. Dopo alcuni emendamenti suggeriti dalla Camera dei Lords, l'approvazione definitiva del Parlamento giunse infine il 23 gennaio 2020.

ect to the Protocol and so are clearly modified to the extent and for the period during which the Protocol applies»[31].

In ultima istanza, il ricorso davanti alla Corte Suprema del Regno Unito ha contestato la legittimità del *Northern Ireland Protocol* sia rispetto all'Articolo VI degli *Acts of Union 1800* che rispetto al *Northern Ireland Act 1998*. L'incompatibilità con l'Articolo VI interessava entrambi i suoi pilastri: sul fronte del *trade*, si contestava che la costituzione di una frontiera doganale fra le due isole violasse il principio del *same footing*, per esempio obbligando i nord-irlandesi a pagare le tasse sulle merci provenienti dalla Gran Bretagna e destinate al mercato unico dell'Unione europea, aggravio ignoto agli altri cittadini britannici. In quest'ottica, il confine economico lungo il Mare di Irlanda per avvicinare Belfast a Bruxelles finiva per isolare Belfast dal resto del Regno Unito e per renderla prossima più a Dublino che a Londra, causando uno specifico pregiudizio economico e commerciale ai nord-irlandesi rispetto a tutti gli altri sudditi britannici. Sul fronte dei *trattati*, si asseriva che l'Articolo VI, nella parte in cui dispone che gli effetti di un trattato internazionale debbano garantire il principio del *same footing* per i cittadini nord-irlandesi in tutte le questioni commerciali, ingiunge una *statutory restriction* all'azione del governo, impedito di porre in essere un trattato che, come il Protocollo, pregiudichi il principio del *same footing*.

L'incompatibilità con il *Northern Ireland Act 1998* era anch'essa duplice: in primo luogo, secondo i ricorrenti il Protocollo comportava una sostanziale diminuzione dello *status* dell'Irlanda del Nord all'interno del Regno Unito. Ai sensi della Sezione 1(1) del *Northern Ireland Act 1998*, però, qualsiasi variazione dello status dell'Irlanda del Nord non può avvenire se non previo consenso della maggioranza della popolazione nord-irlandese. Pertanto, la modifica dello status presuntamente prodotta dal Protocollo era da ritenersi illegale in difetto di un voto indetto tra i cittadini dell'Irlanda del Nord che ne accertasse l'approvazione.

In secondo luogo, i ricorrenti evidenziarono il contrasto fra la *consent resolution* delle *Protocol on Ireland/Northern Ireland (Democratic Consent Process) (EU Exit) Regulations 2020* e il *cross-community vote* della Sezione 42 del *Northern Ireland Act 1998*. Mentre le *2020 Regulations* dispongono che l'applicazione continuativa degli artt. 5 (*Customs, movements of goods*), 6 (*Protection of the UK internal market*), 7 (*Technical regulations, assessments, registrations, certificates, approvals and authorisations*), 8 (*VAT and excise*), 9 (*Single electricity market*) e 10 (*State aid*) del Protocollo sia approvata dalla *Northern Ireland Assembly* al raggiungimento della sola maggioranza semplice (*consent resolution*), la Sezione 42 del *Northern Ireland Act 1998* prescrive la procedura di voto cosiddetta *petition of concern*, un meccanismo mediante il quale, quando ne facciano richie-

[31] Per una ricostruzione capillare della lunghissima e altrettanto articolata sentenza *Allister and others v Northern Ireland Secretary* [2022] NICA 15, si veda Anurag Deb, Gary Simpson e Gabriel Tan, *The Union in Court, Part 2: Allister and others v Northern Ireland Secretary [2022] NICA 15*, 73 *Northern Ireland Legal Quarterly* 154 (2022).

ere sottoposto a un *cross-community vote*[32], che equivale alla necessità di ottenere una maggioranza sia fra gli unionisti che fra i nazionalisti per ottenerne l'approvazione. Le *2020 Regulations,* emanate dal Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord in esecuzione della Sezione 8c dello *European Union (Withdrawal) Act 2018,* finirebbero per prevalere su una fonte di rango primario come il *Northern Ireland Act 1998* con l'effetto di consentire la conferma della effettività degli articoli dal 5 al 10 del Protocollo con la sola maggioranza semplice della *consent resolution* anziché con il voto trasversale fra le due identità nazionali del *cross-community vote.*

Sul solco di quanto già decretato nelle due sedi giudiziarie precedenti, anche i giudici della Corte Suprema del Regno Unito hanno rigettato all'unanimità tutte e tre le contestazioni. In premessa, la pronuncia – molto più asciutta di quelle della *High Court* e della *Court of Appeal* – redatta da Lord Stephens (già giudice della *High Court* nord-irlandese e della *Court of Appeal* di Belfast) tiene a dare massimo rilievo alla misura del coinvolgimento del Parlamento sia nella fase preparatoria del recesso dall'Unione europea che nelle deliberazioni occorse per la sua formalizzazione.

Sul fronte della prima contestazione, quella relativa all'Articolo VI e ai suoi due cardini (*trade* e *treaties*), la Corte ricorda che il Protocollo è stato incorporato nel diritto britannico per effetto della Sezione 7A dello *European Union (Withdrawal) Act 2018*. La Sezione 7A (2), in particolare, stabilisce che *«obligations [and] restrictions» devono essere «(a) recognised and available in domestic law, and (b) enforced, allowed and followed accordingly».* In aggiunta, la Sezione 7A (3) esplicita che *«[every] enactment (including an enactment contained in this Act) is to be read and has effect subject to subsection (2)».* Poiché la Sezione 20 del *Withdrawal Act 2018* intende *enactment* come qualsiasi atto normativo *whenever passed or made*, allora se ne può concludere che lo stesso *Acts of Union 1800* altro non sia che un *enactment* il cui pilastro sul *trade* dell'Articolo VI è subordinato al Protocollo incorporato nel diritto britannico per il tramite della Sezione 7A (2). Non si tratta di un *repeal* dell'Articolo VI, giacché esso rimane nell'ordinamento seppur con le modifiche *«to the extent and for the period during which the Protocol applies».*

In merito al pilastro sui *trattati* dell'Articolo VI, la Corte conferma la *statutory restriction* imposta dall'Articolo VI contro la ratifica di quei trattati che non garantiscano ai sudditi nord-irlandesi il principio del *same footing* in materia commerciale (*trade*). Tuttavia, la sovranità del Parlamento consente di autorizzare la stipula di un trattato anche mediante una legge successiva che contraddica la *statutory restriction* contenuta in una normativa preced-

[32] Al momento dell'insediamento, ogni deputato è chiamato a depositare la sua *community designation* in una di queste tre categorie: *unionist*, *nationalist* o *other*. Grazie alla *cross-community procedure*, gli ultimi mancano del potere di veto di cui invece dispongono i primi due, favorendo l'appartenenza alla rappresentanza delle due comunità nazionali anziché dei gruppi indipendenti. Per i profili più critici di questa procedura di voto, si veda A. Schwartz, *How Unfair Is Cross-Community Consent? Voting Power in the Northern Ireland Assembly*, 61 *Northern Ireland Law Quarterly* 349 (2010) ma anche I. O'Flynn, *The Problem of Recognising Individual and National Identities: A Liberal Critique of the Belfast Agreement*, 6 *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 129 (2003); D. L. Horowitz, *Explaining the Northern Ireland Agreement: The Sources of an Unlikely Constitutional Consensus*, 32 *British Journal of Political Science*, 193 (2002).

ente: in questo caso, il governo è stato autorizzato dallo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* ad adottare il Protocollo, anche se l'*Acts of Union 1800* sembrerebbe escludere di poterlo fare.

Per quanto sta, invece, all'incompatibilità con il *Northern Ireland Act 1998* e, in specie, con la sua Sezione 1(1), già nella decisione *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*[33] la Corte all'unanimità aveva stabilito che la Sezione 1 concerne solamente il diritto dei nord-irlandesi se restare nel Regno Unito o se unirsi con la Repubblica di Irlanda: *«(i)n our view, [Section 1] neither regulated any other change in the constitutional status of Northern Ireland nor required the consent of a majority of the people of Northern Ireland to the withdrawal of the United Kingdom from the European Union».*

Infine, in relazione all'ultima contestazione riguardante le *2020 Regulations* del Segretario di Stato in conflitto con la Sezione 42 del *Northern Ireland Act 1998*, la Corte ha ricordato che, durante i negoziati fra Londra e Bruxelles, fu concordato che in Irlanda del Nord l'applicazione del diritto dell'Unione fosse sottoposta entro due mesi dal termine del periodo di transizione a un *democratic consent* per garantirne la legittimità democratica. Tanto dispone, infatti, l'Articolo 18 del Protocollo[34]: ai sensi dell'Articolo 18, al governo britannico correva l'obbligo di disciplinare tale *democratic consent process*, cui ha infatti risposto emanando le *2020 Regulations* secondo quanto previsto dalla Sezione 8c (1) e (2) e dal Paragrafo 21 dell'Allegato 7 dello *European Union (Withdrawal) Act 2018*. Secondo i giudici, non si dà alcun contrasto fra le *2020 Regulations* e la Sezione 42 perché, già prima dell'intervento del Segretario di Stato, era stata la stessa Sezione 7A del *Withdrawal Act* ad aver modificato

[33] *Miller n. 1* [2017] UKSC 5 (24 gennaio 2017). La Corte Suprema del Regno Unito ha, in questo caso, stabilito che il governo britannico non potesse dare avvio al recesso dall'Unione europea con una notifica indirizzata al Consiglio dell'Unione europea come prescritto dall'art. 50 del Trattato sull'Unione europea senza che il parlamento lo avesse previamente autorizzato a farlo.

[34] L'Articolo 18 dettaglia il sistema in virtù del quale i deputati della *Northern Ireland Assembly*, terminato il periodo di transizione, saranno chiamati entro la fine del 2024 a deliberare il loro assenso all'effettività degli Articoli dal 5 al 10 del Protocollo. La *motion of continuation* degli Articoli 5-10 potrà essere proposta dal Primo Ministro e dal Vice Primo Ministro, ma eventualmente anche da qualsiasi deputato. Se l'Assemblea dovesse esprimersi contro tale mozione, dopo due anni gli Articoli 5-10 cesserebbero di esprimere i loro effetti. Non è interamente chiaro che cosa potrebbe seguirne a quel punto: il Joint Committee responsabile della implementazione ed applicazione del *Withdrawal Agreement* formulerebbe le sue raccomandazioni a entrambe le parti sulle eventuali misure alternative con cui sostituire la disciplina degli Articoli 5-10. Se la mozione sarà votata con il sostegno della sola maggioranza semplice, a stare alle dichiarazioni del governo britannico rilasciate nel marzo 2023, verrebbe condotta una verifica indipendente nei termini del *Windsor Agreement* che l'esecutivo di Londra si incaricherebbe di trasmettere al Joint Committee. Nel suo *Command Paper, Safeguarding the Union*, reso pubblico nel gennaio 2024, il governo britannico ha rinviato per l'eventuale amministrazione della verifica indipendente a quanto disposto nel *Windsor Framework (Constitutional Status of Northern Ireland) Regulations 2024*, in forza dal 20 febbraio 2024. Se, invece, la mozione dovesse essere approvata con la maggioranza assoluta, ne discenderebbe una durata della applicazione degli Articoli 5-10 per i successivi quattro anni, al termine dei quali si terrebbe una nuova consultazione. Qualora la mozione dovesse passare grazie a un *cross-community vote*, allora il voto successivo si terrebbe dopo otto anni. L'Articolo 18 dettaglia due strade per conseguire il *cross-community vote*: o con la maggioranza fra i deputati presenti e votanti al cui interno deve risultare la maggioranza dei presenti e votanti sia sul fronte degli unionisti che su quello dei nazionalisti oppure una maggioranza qualificata fra i deputati presenti e votanti (sessanta percento) che includa almeno il quaranta percento dei voti fra i deputati unionisti e nazionalisti presenti e votanti.

la Sezione 42. Pertanto, al momento della emissione delle *2020 Regulations*, il conflitto con la Sezione 42 non poteva più darsi per effetto delle modifiche nel frattempo intercorse che ora conferivano al Segretario di Stato il potere di porre in essere quei regolamenti.
Anche la Corte Suprema, dunque, ha respinto perentoriamente tutte le contestazioni presentate. La decisione non ha costituito e non costituirà verosimilmente l'ultima parola sulla vicenda, ma ha avuto un peso per nulla ininfluente sia sotto il profilo tecnico che sotto quello politico-diplomatico.

3. **Un punto di svolta, una parola definitiva?**

Ai sensi di quanto decretato dalla Corte Suprema del Regno Unito in *Allister*, siamo autorizzati a ritenere che la dottrina dei *constitutional statutes* sia stata definitivamente ripensata? Dobbiamo considerare archiviato il principio affermato in *Thoburn* secondo il quale i *constitutional statutes* resisterebbero a emendamenti impliciti, in affinità con quanto è garantito ai *common law rights*, nel momento in cui si proclama che la Sezione 7A del *Northern Ireland Protocol* (atto del Parlamento) imprime una modifica all'Articolo VI degli *Acts of Union* 1800 (*constitutional statute*)?
Ci sono diverse ragioni per rispondere negativamente a queste domande: una per tutte, è il caso di rammentare che la Sezione 7A del Protocollo assoggetta *esplicitamente* gli *Acts of Union 1800* al *Withdrawal Agreement;* quindi, ci sarebbe margine per ritenere che il *same footing* dell'Articolo VI sia addirittura stato abrogato, quantunque, invece, i giudici abbiano escluso che possa riconoscersi qui un *repeal*[35]. Lo abbiamo già ricordato *supra*: Lord Stephens ha ricostruito in premessa in modo inequivoco gli intenti chiarissimi del legislatore di consentire alla Sezione 7A di disporre in difformità con l'Articolo VI. Tale limpidezza non poteva che escludere in radice una lettura della volontà del Parlamento come un *implicit repeal* e farne discendere l'illegittimità della Sezione 7A al cospetto di un *constitutional statute* come *gli Acts of Union 1800*[36].
L'attacco frontale al *Northern Ireland Protocol* che ha preso di mira il suo contrasto con un *constitutional statute* quale *gli Acts of Union 1800* quale motivo dell'indebolimento dell'unione fra Gran Bretagna e Irlanda del Nord a causa della creazione di una dogana fra le due è stato innervato dalla vociante retorica degli Unionisti, convinti di poter assestare un colpo ferale al Protocollo e sperare così in una sua riscrittura. Invece, la Corte Suprema ha risposto, sostanzialmente ricalcando le argomentazioni della *Court of Appeal* dell'Irlanda del Nord, *with the deadest of dead bats*[37]: come nel cricket, al cui lessico l'espressione appartiene,

[35] In questa direzione anche A. Deb, *Allister and Peeples. The UK Supreme Court Looks at Brexit (Again)*, *Verfassungsblog*, 14 febbraio 2023, accessibile alla pagina https://verfassungsblog.de/allister-and-peeples/.
[36] Dello stesso avviso anche L. Edwards, *Allister and others v Secretary of State for Northern Ireland: A Summary of the 'NI Protocol' Case*, *Diritti comparati*, 10 maggio 2023, accessibile alla pagina https://www.dirittocomparati.it/allister-and-others-v-secretary-of-state-for-northern-ireland-a-summary-of-the-ni-protocol-case/.
[37] C. Murray, *Maybe We Like the Misery: The Culmination of the Northern Ireland Protocol Litigation*, *EU Law Analysis*, 8 febbraio 2023, accessibile alla pagina https://eulawanalysis.blogspot.com/2023/02/maybe-we-like-misery-culmination-of.html.

ha respinto le contestazioni dei ricorrenti con un movimento leggero, eppure capace di depotenziare completamente il colpo e farlo rovinare a terra.

Questa la risposta dei giudici al nodo tecnico della questione. E sul versante politico? Nemmeno tre settimane più tardi dalla pubblicazione della sentenza, una volta verificato che non c'era nulla di costituzionalmente illegittimo nel modo in cui il Protocollo interferiva con gli *Acts of Union 1800*, il Primo Ministro britannico Rishi Sunak e la Presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen hanno annunciato l'intesa su un ulteriore accordo, il *Windsor Framework*[38], inteso a modificare le modalità di applicazione del *Northern Ireland Protocol* e, in particolare, utile a garantire stabilità e certezza ai cittadini e alle imprese nord-irlandesi nelle rispettive attività quotidiane nello spirito di un rinnovato e pieno impegno a mantenere quanto conquistato e consolidato con il *Good Friday Agreement*. Fugati i dubbi di incostituzionalità, dunque, si è aperta una possibilità di cooperazione con Bruxelles per mitigare molti degli effetti degli ostacoli al commercio contenuti nel Protocollo.

Il *Windsor Agreement* è occorso nel bel mezzo della più drammatica stagione nella storia nord-irlandese *post-Troubles*, cominciata nel gennaio 2017 con le dimissioni del Vice Primo Ministro dello Sinn Féin Martin McGuinness e il rifiuto di designare un sostituto, provocando la caduta anche del Primo Ministro unionista Arlene Foster. Per tre anni[39], governo e Assemblea hanno cessato dalle loro funzioni. Westminster ha evitato di imporre la *direct rule*, limitandosi a legiferare per conto dell'Irlanda del Nord quando necessario (fu proprio in questo periodo che venne cambiata la normativa sia in materia di matrimonio omosessuale[40] che di aborto[41]). Finalmente un governo è stato varato nel gennaio 2020, ma la stabilità ha avuto breve durata con le dimissioni del Primo Ministro Paul Givan nel febbraio 2022 per protesta contro gli accordi commerciali con Bruxelles dopo *Brexit* rappresentati dal *Northern Ireland Protocol*. Dopo altri due anni di paralisi, largamente dovuti agli attriti con il governo di Londra che neppure il *Windsor Agreement* è riuscito ad appianare, finalmente il 3 febbraio 2024 Michelle O'Neill, vicepresidente dello Sinn Féin, è diventata Primo Ministro: per la prima volta un leader repubblicano guida una coalizione con il Partito Unionista Democratico.

[38] AA.VV., *Northern Ireland Protocol: The Windsor Framework*, House of Commons Library, 21 marzo 2023, accessibile alla pagina https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9736/CBP-9736.pdf.
[39] D. Heenan, D. Birrell, *Exploring Responses to the Collapse of Devolution in Northern Ireland 2017-2020 through the Lens of Multi-Level Governance*, 75 *Parliamentary Affairs* 596 (2022).
[40] *Northern Ireland (Executive Formation etc.) Act 2019*.
[41] *Abortion (Northern Ireland) Regulations 2022*.

Esauritisi i rimedi in via giurisdizionale, almeno per il momento[42], non resta che la via diplomatica e l'eventuale inventiva della politica. Quello che a Boris Johnson sembrava niente più che un risvolto bagattellare dei negoziati per il recesso dall'Unione europea, quelle vicende nord-irlandesi così irrisorie da costituire un mero accessorio rispetto alla vera posta in gioco, hanno largamente contribuito a un periodo critico del costituzionalismo britannico, per nulla esaurito, che guarda con nostalgia all'impegno riformatore che, prima della voragine antieuropea, si è saputo dimostrare ben capace di superare persino i persistenti medievalismi della statualità britannica[43].

[42] *«A solution to the protocol was never going to be found in the courts. The government must consider this judgment, their own arguments to the court and take the steps necessary to replace the protocol with arrangements that unionist can support»:* così il leader del Partito Unionista Democratico Sir Jeffrey Donaldson nel giorno stesso della pubblicazione della sentenza *Allister* (Jane Croft e Jude Webber, *Uk Supreme Court Dismisses Northern Ireland Protocol Challenge*, *The Financial Times*, 8 febbraio 2023). James Hugh Allister, il primo dei ricorrenti, aveva dichiarato alla vigilia dell'avvio del procedimento davanti alla Corte Suprema *«Ultimately, the protocol requires political defeat»* (*NI Protocol Challenge Begins at Supreme Court*, *Irish Legal News*, 30 novembre 2022).

[43] Così, saggiamente, A. TORRE, *'Serial Miller'. Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *DPCE Online*, n. 4, 2019, p. 3089.