numero 1/2024

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-1-01-73c

costituzionalismo britannico e irlandese

Rapporti con l'Unione Europea

La questione nordirlandese alla luce di Brexit: quale futuro per Belfast?

Lidia Bonifati
Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università Commerciale Luigi Bocconi

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2024

La questione nordirlandese alla luce di Brexit: quale futuro per Belfast?**

di Lidia Bonifati*

Abstract (Ita): Il profondo impatto di Brexit e la nomina di una Prima Ministra nazionalista alla guida del governo in Irlanda del Nord hanno riacceso un dibattito politico e costituzionale complesso, legato a una possibile riunificazione dell'isola irlandese. Il presente contributo offre una prospettiva di ampio respiro sulla questione nordirlandese, ricostruendo il quadro storico-politico del particolare status costituzionale dell'Irlanda del Nord e ripercorrendo il delicato processo di negoziazione dell'accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione Europea che ha visto Belfast nuovamente al centro. Infine, l'articolo si conclude con alcune riflessioni utili a interpretare il dibattito sul futuro dell'Irlanda del Nord e dell'isola irlandese, alla luce di alcune esperienze spesso richiamate come possibili esempi di riunificazioni nello spazio giuridico europeo.

Abstract (Eng): The profound impact of Brexit and the appointment of a nationalist First Minister to the Executive in Northern Ireland have reignited a complex political and constitutional debate related to a possible reunification of the Irish island. This article offers a wide-ranging perspective on the Northern-Irish question, reconstructing the historical-political framework of the peculiar constitutional status of Northern Ireland and tracing the delicate process of negotiating the withdrawal agreement of the United Kingdom from the European Union that saw Belfast once again at the center. Finally, the article concludes with some useful reflections to interpret the debate on the future of Northern Ireland and the Irish island in the light of some experiences often referred to as possible examples of reunifications in the European legal order.

Parole chiave: Irlanda del Nord – Brexit – riunificazione

Keywords: Northern Ireland – Brexit – reunification

Sommario: 1. Breve nota introduttiva; 2. Un primo inquadramento storico-giuridico; 3. L'Accordo di Belfast e il ruolo dell'Unione Europea; 4. L'impatto di Brexit: dal Backstop al Protocol on Ireland/Northern Ireland; 5. L'instabilità politica di Stormont e il Windsor Framework; 6. Riflessioni conclusive

1. Breve nota introduttiva

Un evento di portata storica come la recente nomina di Michelle O'Neill a Prima Ministra in Irlanda del Nord[1] ha riacceso il dibattito su una possibile riunificazione dell'isola irlandese, una questione politica complessa alla base delle rivendicazioni nazionaliste durante il conflitto nordirlandese consumatosi per oltre trent'anni. Tale dibattito si inserisce

** Contributo sottoposto a double blind peer review.

* Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università Commerciale Luigi Bocconi

[1] R. Carroll, *Sinn Féin's Michelle O'Neill Appointed First Minister as Stormont Reconvenes*, in *The Guardian*, 3 febbraio 2024.

atto di Brexit sul territorio nordirlandese[2] così come sull'ordinamento britannico e irlandese[3]. Per inquadrare meglio del dibattito costituzionale corrente, il presente contributo intende offrire una prospettiva di ampio respiro sulla questione nordirlandese.

A tale scopo, la prima parte dell'articolo ricostruisce innanzitutto il quadro storico-politico, partendo dalla partizione dell'isola irlandese nel 1922, per poi passare al conflitto nordirlandese e ai primi tentativi di ristabilire la pace, e infine giungere alla conclusione dell'Accordo del Venerdì Santo del 1998 che ha posto fine ai c.d. *Troubles*[4]. Tale Accordo sarà analizzato in dettaglio, evidenziandone la natura costituzionale e sottolineando il ruolo fondamentale svolto dall'Unione Europea. Essa, infatti, ha fornito uno spazio politico e giuridico comune che non solo ha reso possibile il raggiungimento dell'Accordo, ma ha anche contribuito in modo determinante a mantenere la pace in Irlanda del Nord.

La seconda parte dell'articolo sarà invece dedicata all'esperienza di Brexit, analizzando l'impatto che il recesso del Regno Unito dall'UE ha avuto sull'Irlanda del Nord. In particolare, si porrà l'attenzione sulla particolare posizione di Belfast nel processo di negoziazione dell'accordo di recesso, concentrandosi sui tentativi e sulle proposte avanzate per ricomporre la questione nordirlandese ed evitare il ritorno a un confine rigido tra le due parti dell'isola. Inoltre, l'articolo esamina le vicende che hanno dominato la politica interna dell'Irlanda del Nord dall'avvento di Brexit alla creazione del nuovo governo nei primi mesi del 2024. Infine, si tenterà di proporre alcune riflessioni utili a contestualizzare il dibattito sul futuro di Belfast e dell'isola irlandese, facendo riferimento al quadro giuridico e demografico e alle esperienze offerte dal diritto comparato.

2. Un primo inquadramento storico-giuridico

Le questioni relative allo status dell'Irlanda del Nord affondano le loro radici nella storia ed è quindi necessario ripercorrere alcuni passaggi per comprendere il dibattito relativo a una possibile riunificazione irlandese. Dal 1801 al 1920, l'isola irlandese era parte integrante del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda, fino a quando il *Government of Ireland Act 1920* ha diviso l'isola in due parti: Irlanda del Nord, composta dalle sei contee nord-

[2] Sul punto si vedano per esempio C. Martinelli, *Le Conseguenze della Brexit sull'Irlanda del Nord: Dal Backstop di Theresa May al Windsor Framework di Rishi Sunak*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2023, pp. 803-829; C. Murray, *Northern Ireland's Legal Order After Brexit*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 73, n. 2, 2022, pp. 1-7; C. Murray, *The Constitutional Significance of the People of Northern Ireland*, in O. Doyle, A. McHarg, J. Murkens (eds.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions Under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, pp. 108-128; L. Bonifati, *The Impact of Brexit on the Constitutional Status of Northern Ireland*, in *Percorsi Costituzionali*, n. 1, 2019, pp. 209-224; E. Stradella, *L'Irlanda del Nord: Lo Specchio del Centralismo Britannico dalla Repressione alla Brexit, Attraverso la* Devolution «*Intermittente*», in *Federalismi.it*, n. 12, 2017, pp. 2-44; J. Doyle, E. Connolly, *Brexit and the Northern-Irish Question*, in F. Fabbrini (ed.), *The Law and Politics of Brexit*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 139-160.

[3] Cfr. O. Doyle, A. McHarg, J. Murkens (eds.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions Under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021; E. Tannam, *The Future of British-Irish Relations After Brexit*, in F. Fabbrini (eds.), *The Law and Politics of Brexit: Volume II*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 254-273.

[4] Sulla storia del conflitto nordirlandese, si rimanda a A. Edwards, *The Northern Ireland Troubles*, London, Bloomsbury, 2023; D. McKittrick, D. McVea, *Making Sense of the Troubles*, London, Penguin Books, 2012; P. Rose, *How the Troubles Came to Northern Ireland*, Cham, Palgrave, 2000.

ee dell'isola. La legge intendeva creare territori autonomi, ciascuno con le proprie istituzioni legislative ed esecutive, pur rimanendo parte del Regno Unito[5]. La successiva guerra d'indipendenza irlandese sfociò nell'Accordo Anglo-Irlandese, che istituì nel 1922 lo Stato Libero Irlandese (*Irish Free State*)[6], divenuto poi Repubblica d'Irlanda nel 1937, con l'adozione di una nuova costituzione[7]. Le tensioni che portarono alla creazione di uno Stato irlandese indipendente trovarono una traduzione nella vita politica e sociale dell'Irlanda del Nord, dove due comunità coesistevano nello stesso territorio, perseguendo obiettivi politici divergenti riguardo allo status costituzionale dell'Irlanda del Nord. Da un lato, infatti, gli unionisti, prevalentemente protestanti, rimasero fermi sostenitori dell'appartenenza dell'Irlanda del Nord al Regno Unito, mentre dall'altro i nazionalisti, in maggioranza cattolici, miravano alla riunificazione con il resto dell'isola in un'Irlanda unita.

Le spaccature nella società nordirlandese erano rafforzate dalla discriminazione sociale e istituzionale nei confronti della popolazione cattolica e dal sostanziale dominio politico degli unionisti nel Parlamento nordirlandese[8]. Nel 1968, all'inizio dei *Troubles*, le tensioni si acuirono drammaticamente e i tentativi di risolvere alcune delle questioni sociali e politiche non riuscirono a evitare lo scoppio della violenza. La situazione peggiorò ulteriormente nel 1969, quando vennero richieste le truppe britanniche per ristabilire l'ordine in Irlanda del Nord. Nel 1972, a causa del massiccio deterioramento della situazione, segnato dal drammatico episodio della *Bloody Sunday*[9], il Regno Unito decise di sospendere il Parlamento nordirlandese per imporre nuovamente il governo diretto di Londra (*direct rule*) sul territorio nordirlandese[10]. Il conflitto tra le due comunità, causato dalle azioni dei gruppi militari e paramilitari di entrambe le parti, è durato oltre trent'anni e ha avuto effetti devastanti in termini di perdite di vite umane e di numero di feriti[11].

Il primo tentativo di porre fine al *direct rule* per ripristinare l'autogoverno fu l'Accordo di Sunningdale[12] nel 1973, che prevedeva alcune forme di autonomia per l'Irlanda del Nord, introducendo per la prima volta meccanismi consociativi e una *Irish dimension* con il coinv-

[5] D. McKittrick, D. McVea, *op. cit.*, p. 4.
[6] Sulle reazioni europee e internazionali all'indipendenza irlandese, si vedano F. M. Carroll, *America and the Making of an Independent Ireland*, New York, New York University Press, 2021; M. B. Barry, *The Irish War of Independence as Seen by the International Press*, in *The Irish Times*, 3 giugno 2020; K. Stanbridge, *Nationalism, International Factors, and the "Irish Question" in the Era of the First World War*, in *Nations and Nationalism*, vol. 11, n. 1, 2005, pp. 21-42; M. Kennedy, *Ireland and the League of Nations*, Dublin, Irish Academic Press, 1996; N. Mansergh, *The Irish Question. 1840-1921*, London, Routledge, 1965, pp. 76-102.
[7] D. McKittrick, D. McVea, *op. cit.*, p. 4.
[8] D. McKittrick, D. McVea, *op. cit.*, p. 17.
[9] Cfr. G. Dawson, *Trauma, Place, and the Politics of Memory: Bloody Sunday, Derry, 1972–2004*, in *History Workshop Journal*, vol. 59, n. 1, 2005, pp. 151-178.
[10] Si veda D. C. Williamson, *Anglo-Irish Relations in the Early Troubles*, London, Bloomsbury, 2018.
[11] Sulla difficile eredità politica dei *Troubles*, si rimanda a D. Holder, *Avoiding the Legacy of Impunity*, in *Verfassungsblog*, 21 dicembre 2023; C. Mallory, S. Molloy, C. Murray, *Tort, Truth Recovery and the Northern Ireland Conflict*, in *European Human Rights Law Review*, n. 3, 2020, pp. 244-262; N. Ferguson, D. Halliday, *Collective Memory and the Legacy of the Troubles*, in J. R. Vollhardt (ed.), *The Social Psychology of Collective Victimhood*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 56-74; N. Gilmartin, *'Ending the Silence': Addressing the Legacy of Displacement in Northern Ireland's 'Troubles'*, in *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 15, n. 1, 2021, pp. 108-127; P. Lundy, M. Mcgovern, *Truth, Justice and Dealing with the Legacy of the Past in Northern Ireland, 1998-2008*, in *Ethnopolitics*, vol. 7, n. 1, 2008, pp. 177-193.
[12] M. Mulholland, *Northern Ireland. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 79.

olgimento del governo irlandese negli affari interni dell'Irlanda del Nord, attraverso l'istituzione di un Irish Council. A causa del debole sostegno politico, l'Accordo crollò nel 1974 e la violenza si intensificò nuovamente poco dopo. Un nuovo tentativo di trovare una soluzione alla «questione nordirlandese» che vale la pena menzionare è l'Accordo Anglo-Irlandese[13], firmato nel 1985 dalla Premier britannica Margaret Thatcher e dal Primo Ministro irlandese (*Taoiseach*) Garret FitzGerald, il quale prevedeva che il governo irlandese avesse un ruolo consultivo negli affari interni dell'Irlanda del Nord. Entrambi gli accordi prevedevano che lo status costituzionale dell'Irlanda del Nord non sarebbe cambiato senza il consenso della popolazione, un principio fondamentale che sarà poi incluso nell'accordo che porrà fine ai *Troubles*. Il punto di svolta verso la conclusione della *long war* è stato il cessate il fuoco annunciato dall'IRA[14] nel 1994, quando le due parti coinvolte realizzarono reciprocamente che la guerra non poteva essere vinta solo con mezzi militari. Inoltre, due nuovi attori entrarono nei negoziati, cambiandone significativamente la direzione. Da un lato, Sinn Féin, il ramo politico dell'IRA[15], iniziò a impegnarsi per il successo di una soluzione pacifica, dall'altro gli Stati Uniti, al tempo guidati dal Presidente Bill Clinton, assunsero un ruolo attivo nella risoluzione del conflitto, nominando l'ex senatore George Mitchell a guida del processo di pace. Non sorprende che la presenza di Sinn Féin al tavolo dei negoziati incontrò notevoli resistenze da parte di molti partiti unionisti e forze lealiste, soprattutto dall'Ulster Unionist Party (UUP) e dal Democratic Unionist Party (DUP). Tuttavia, l'UUP guidato da David Trimble accettò di partecipare ai colloqui a condizione che i gruppi paramilitari si impegnassero a operare esclusivamente attraverso mezzi pacifici e democratici. Al contrario, il leader del DUP, Ian Paisley, abbandonò i colloqui, non accettando l'inclusione del Sinn Féin nel processo di pace[16]. Il senatore Mitchell dovette superare le divisioni interne al fronte unionista e le ulteriori uccisioni da parte di gruppi paramilitari, bloccando il tavolo dei negoziati. Con il fondamentale intervento diretto del governo britannico e di quello irlandese[17], il 10 aprile 1998 fu raggiunto l'Accordo di Belfast, anche chiamato Accordo del Venerdì Santo (*Good Friday Agreement*), sostenuto dai principali partiti unionisti e nazionalisti, ma fortemente osteggiato dal DUP. Dopo la firma del trattato, il 22 maggio 1998 l'Accordo fu sottoposto a referendum in entrambe le parti dell'isola, in quanto furono chiamati ad esprimersi non solo i cittadini nordirlandesi, ma anche quelli nella Repubblica d'Irlanda. I primi dovevano dichiarare o meno il loro supporto all'Accordo, mentre i secondi furono interpellati sulle modifiche costituzionali che la firma dell'Accordo, come vedremo, rendeva necessarie. In entrambe le

[13] M. Mulholland, *op. cit.*, pp. 117-119.
[14] Da parte repubblicana, il principale gruppo paramilitare era la Provisional Irish Republican Army (generalmente indicato come IRA o informalmente come Provos), risultato della scissione dell'IRA nel 1969 in Provisional e Official IRA. Da parte lealista, i gruppi più attivi erano l'Ulster Volunteer Force (UVF) e l'Ulster Defense Association (UDA).
[15] Durante i Troubles, da parte nazionalista/repubblicana, il braccio politico dell'IRA era Sinn Féin, mentre da parte unionista/lealista, il rappresentante politico dell'UDA era il Democratic Unionist Party (DUP) (cfr. D. McKittrick, D. McVea, *op. cit.*).
[16] D. McKittrick, D. McVea, *op. cit.*, p. 266.
[17] Cfr. D. Ó Beacháin, *From Partition to Brexit. The Irish Government in Northern Ireland*, Manchester, Manchester University Press, 2019, pp. 217-264.

consultazioni, l'esito fu positivo e una nuova importante pagina della storia costituzionale britannica e irlandese fu scritta[18].

3. L'Accordo di Belfast e il ruolo dell'Unione Europea

L'Accordo del Venerdì Santo del 1998 si sviluppa su tre filoni (c.d., *Strands*). Il primo filone (interno) riguarda le relazioni all'interno dell'Irlanda del Nord, con l'istituzione di una nuova Assemblea legislativa e di un Esecutivo, secondo principi consociativi[19]. Il secondo filone (nord-sud) regolava le relazioni all'interno dell'isola d'Irlanda, con l'istituzione del *North-South Ministerial Council*. Il terzo filone (est-ovest) riguardava le relazioni tra il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda, attraverso la creazione del *British-Irish Council* e del *British-Irish Intergovernmental Conference*. Già da questa sua impostazione è possibile notare la natura relazionale dell'Accordo, basato non solo su un nuovo assetto interno che regolasse i rapporti tra le comunità in Irlanda del Nord, ma anche su un sistema di relazioni intergovernative, sia all'interno dell'isola irlandese, sia tra Regno Unito e Repubblica d'Irlanda.

Sebbene siano molti gli aspetti dell'Accordo di Belfast che meritano di essere approfonditi, per lo scopo limitato di questo articolo è significativo concentrare l'attenzione su alcuni elementi. Il primo aspetto che vale la pena sottolineare è la rilevanza della *membership* europea sia per il Regno Unito sia per l'Irlanda nell'affrontare le tensioni in Irlanda del Nord. Non bisogna infatti dimenticare che il 1973, anno della firma dell'Accordo di Sunningdale, è stato anche l'anno che ha segnato l'ingresso di Regno Unito e Irlanda nella Comunità Economica Europea (CEE). Questo è un primo dato significativo, poiché il primo tentativo di risolvere il conflitto avvenne in un contesto in cui i governi che rappresentavano le due parti agivano come membri della stessa comunità sovranazionale, che forniva un quadro comune e un nuovo forum di discussione, negoziazione e mediazione[20]. D'altronde, Schiek descrive la stessa CEE come un «processo di pace basato sull'uguaglianza e sulla cooperazione dei suoi Stati Membri»[21], e osserva come, in questo nuovo contesto di cooperazione reciproca, il conflitto doveva (e poteva) essere superato. Secondo Schiek, infatti, all'epoca «l'ottimismo per l'efficacia del progetto di integrazione europea superava qualsiasi preoccupazione per il fatto che la CEE aveva appena acquisito due Stati Membri potenzialmente in guerra»[22]. Oltre a offrire un nuovo forum politico in cui disinnescare il

[18] Sul referendum sull'Accordo di Belfast, si veda per esempio G. Caravale, *Un Voto per la Pace? Il Referendum sul* Belfast Agreement *del 22 Maggio 1998*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia Rappresentativa e Referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012, pp. 191-216.
[19] Sul modello consociativo adottato in Irlanda del Nord, si rimanda a J. Milligan, *Power-Sharing as a Means of Conflict Resolution: A Comparative Analysis of the Peace Processes in Northern Ireland and Cyprus*, in *IFF Paper Online*, n. 40, 2023, pp. 1-33; L. Bonifati, *Democrazie Consociative e Trattati di Pace: Un'Analisi Comparata tra Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2019, pp. 2-20; J. McGarry, B. O'Leary, *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, Oxford, Oxford University Press, 2004; B. O'Leary, *The Belfast Agreement and the British-Irish Agreement: Consociation, Confederal Institutions, a Federacy, and a Peace Process*, in A. Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 293-357.
[20] Cfr. K. Hayward, *Defusing the Conflict in Northern Ireland*, in *EU Border Conflict Studies*, n. 2, 2004, pp. 2-31.
[21] D. Schiek, *Brexit on the Island of Ireland: Beyond Unique Circumstances*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 69, n. 3, 2018, p. 370.
[22] Ibidem.

conflitto, l'adesione al progetto europeo ha portato benefici dal punto di vista economico sia all'Irlanda che al Regno Unito, garantendo loro l'accesso a un mercato più ampio, ai fondi strutturali della CEE e ai fondi PEACE per la riconciliazione e la ricostruzione in Irlanda del Nord[23]. L'Unione Europea è diventata uno spazio comune, non solo dal punto di vista economico ma anche giuridico. Infatti, anche se l'Irlanda e il Regno Unito hanno un approccio dualista nei confronti del diritto internazionale, le corti di entrambi gli ordinamenti hanno recepito la dottrina dell'effetto diretto e della supremazia del diritto dell'UE sviluppata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e si sono impegnate in un ampio dialogo con quest'ultima. Questi elementi sovranazionali erano essenziali affinché i Trattati CEE diventassero giuridicamente vincolanti e una base affidabile per la cooperazione transfrontaliera[24]. Tuttavia, va notato che solo nel 1992, con l'adozione del *Community Customs Code*, è venuta meno la necessità di controlli al confine tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord, uno degli aspetti più delicati che animavano il conflitto. L'altro strumento per evitare i controlli frontalieri nell'UE (e quindi nell'isola irlandese) teoricamente sarebbe stato fornito dall'Accordo di Schengen, che però il Regno Unito decise di non ratificare; pertanto, l'Irlanda e il Regno Unito concordarono di adottare un accordo alternativo, ovvero la *Common Travel Area* all'interno dell'isola irlandese. In questo modo, i controlli alle frontiere diventarono superflui e potevano essere motivati solo da preoccupazioni relative alla sicurezza[25].

Il secondo aspetto rilevante è la natura costituzionale dell'Accordo di Belfast. Innanzitutto, l'Accordo, specialmente nel primo filone, affronta questioni costituzionali radicate nelle divisioni storiche tra unionisti e nazionalisti. Il primo *strand*, infatti, crea uno spazio politico comune, istituendo una «*democratically elected Assembly in Northern Ireland which is inclusive in its membership, capable of exercising executive and legislative authority, and subject to safeguards to protect the rights and interests of all sides of the community*»[26]. L'Assemblea è composta da 108 membri, eletti proporzionalmente con il sistema *Single Transferable Vote*, e le procedure previste dall'Accordo di Belfast prevedono una serie di clausole di salvaguardia «*to ensure that all sections of the community can participate and work together successfully in the operation of these institutions and that all sections of the community are protected*»[27]. Queste includono, per esempio, la distribuzione proporzionale delle cariche nelle commissioni e nei ministeri, così come l'istituzione di una *Equality Commission* per garantire parità di opportunità tra gruppi e l'impegno a rispettare (e a far rispettare) la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e ulteriori fonti di

[23] I *PEACE funds* dell'Unione Europea erano stati istituiti già qualche anno prima della firma dell'Accordo di Belfast, nel 1995. I primi due cicli di finanziamenti (1995-1999 e 2000-2006) sono stati finanziati dai fondi strutturali, mentre il terzo e quarto ciclo (2007-2013 e 2014-2020) sono stati finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (ERDF). Con il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea nel 2020, il nuovo ciclo di finanziamenti per il periodo 2021-2027 (chiamati *PEACE PLUS funds*) è stato finanziato dal fondo di Cooperazione Territoriale Europeo all'interno dell'ERDF, a cui si aggiungono i co-finanziamenti da parte di Regno Unito e Irlanda.
[24] D. Schiek, *Brexit on the Island of Ireland*, cit., p. 372.
[25] D. Schiek, *Brexit on the Island of Ireland*, cit., p. 373.
[26] Accordo di Belfast, *Strand One*, 1.
[27] Accordo di Belfast, *Strand One*, 5.

lusione e di reciproca tutela delle comunità è costituito dai meccanismi di voto c.d. *cross-community*, propri della teoria consociativa[28]. Questi fanno sì che le decisioni e le leggi più significative siano approvate attraverso il c.d. *parallel consent*, cioè una maggioranza dei membri presenti e votanti che includa la maggioranza dei membri unionisti e dei membri nazionalisti presenti e votanti, oppure attraverso una maggioranza qualificata del 60% dei membri presenti e votanti che includa almeno il 40% dei membri unionisti e di quelli nazionalisti presenti e votanti. Il primo *strand* dell'Accordo prevede anche l'istituzione di un Esecutivo duale, guidato da un Primo Ministro e da un Vice-Primo Ministro, nominati tra i leader dei due principali partiti, e da dieci Ministri ripartiti proporzionalmente secondo il metodo d'Hondt[29]. Storicamente, ossia dall'istituzione dell'esecutivo nel 1998 fino al 2024, la carica di Primo Ministro ricadeva sul leader del principale partito unionista, mentre quella di Vice-Primo Ministro su quello del principale partito nazionalista. La particolarità dell'Esecutivo nordirlandese è costituita dal fatto che le due cariche sono solo nominalmente differenti ma sostanzialmente pari e reciprocamente vincolate. Infatti, il *Northern Ireland Act 1998*, che insieme al *Northern Ireland Assembly Act 1998* ha dato attuazione all'Accordo di Belfast nella legislazione britannica, prevede che ciascuno dei due membri dell'Esecutivo possa dimettersi in qualsiasi momento e, nel caso ciò accada, anche l'altro debba terminare il proprio mandato[30]. È importante sottolineare come questo particolare meccanismo sia stato spesso utilizzato a fini strategici da uno o l'altro membro dell'Esecutivo, creando una notevole instabilità politica in Irlanda del Nord. Infatti, analizzando la storia degli esecutivi nordirlandesi, dal 1998 al 2024, per circa la metà degli anni l'Irlanda del Nord si è trovata senza un Esecutivo nel pieno delle sue funzioni[31]. Ciò si è dimostrato particolarmente rilevante, come vedremo, durante il processo di negoziazione dell'accordo sul recesso del Regno Unito dall'UE, in quanto l'Esecutivo nordirlandese è stato disciolto nel 2017 per poi essere ristabilito solo nel 2020 con il *New Decade, New Approach*, un'intesa raggiunta dalle varie forze politiche con il sostegno di Londra e Dublino. Pertanto, nel pieno del processo negoziale, in assenza di un Esecutivo nordirlandese gli unici portavoce delle istanze di Belfast erano i deputati del DUP eletti a Westminster, i quali (sostenitori del *Leave*) reggevano la debole maggioranza parlamentare.

Un ulteriore aspetto dell'Accordo del Venerdì Santo che vale la pena sottolineare riguarda, come precedentemente accennato, i diversi risvolti di natura costituzionale che la firma dell'Accordo ha avuto tanto nell'ordinamento irlandese quanto in quello britannico[32]. Infatti, la Repubblica d'Irlanda ha dovuto modificare gli articoli 2 e 3 della propria Costituzione, relativi alle sue rivendicazioni sulle sei contee nordorientali e riconoscendo che qualsiasi cambiamento dello status costituzionale dell'isola dovrà avvenire esclusivamente

[28] Accordo di Belfast, *Strand One*, 5(d).
[29] Accordo di Belfast, *Strand One*, 14-25.
[30] Per tutti i dettagli sul funzionamento di questo meccanismo, si rimanda al *Northern Ireland Act 1998*, sezione 16B(1-3C) (così come sostituita nel 2007 dal *Northern Ireland (St. Andrews Agreement) Act 2007* e nel 2022 dal *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concern) Act 2022*).
[31] Dal 1998, l'Irlanda del Nord si è trovata senza un Esecutivo dal 2002 al 2007 (con relativo ritorno del *direct rule* da parte di Londra), dal 2017 al 2020 e dal 2022 al 2024.
[32] Cfr. Annex A e B alle *Constitutional Issues* dell'Accordo di Belfast.

attraverso mezzi pacifici e con il consenso della maggioranza in entrambe le parti dell'isola[33]. Per il Parlamento di Westminster, invece, ciò ha comportato l'abrogazione della precedente legislazione relativa allo status costituzionale dell'Irlanda del Nord, in particolare della sezione 75 del *Government of Ireland Act1920*, con la promulgazione del *Northern Ireland Act 1998* e del *Northern Ireland Assembly Act 1998* al fine di stabilire gli aspetti istituzionali dell'Accordo di Belfast nella legislazione britannica[34]. Pertanto, insieme al *Northern Ireland Act 1998* e all'Accordo Britannico-Irlandese[35], l'Accordo di Belfast costituisce una fonte di quella che McCrudden e Halberstam definiscono la «Costituzione dell'Irlanda del Nord»[36], rafforzandone così la natura fondativa e la sua peculiare rilevanza. Nell'ordinamento britannico, l'adozione del *Northern Ireland Act 1998* si inseriva nel processo devolutivo in corso nel Regno Unito, imprimendo una direzione ulteriormente asimmetrica a un quadro già variegato[37]. Al di là delle particolari istituzioni di governo, in Irlanda del Nord le potestà legislative non si allineano alla bipartizione tra *reserved matters* e *devolved matters* già presente in Scozia e Galles, bensì seguono una suddivisione in tre macrocategorie. La prima è quella delle *transferred matters*, su cui la potestà legislativa è piena ed esclusiva del Parlamento nordirlandese, ma il cui elenco è stabilito da Westminster. La seconda è quella delle *reserved matters*, che spettano al Parlamento britannico con il possibile coinvolgimento di Stormont. Infine, le *excepted matters* sono quelle materie in cui vige la piena ed esclusiva competenza del Parlamento britannico.

Infine, l'ultimo elemento particolarmente significativo riguarda le modalità in cui l'Accordo di Belfast ha affrontato le questioni costituzionali al centro del conflitto. È infatti estremamente interessante notare come la tutela dei diritti sia stata considerata così cruciale da essere menzionata nelle *Constitutional Issues*, la sezione che precede il testo completo del-

[33] L'Annex B dell'Accordo di Belfast, in particolare, stabilisce che l'Art. 3 comma 1 della Costituzione irlandese sia modificato come segue: «*It is firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions of the islands. […]*» (si veda anche C. McCrudden, *Northern Ireland, the Belfast Agreement, and the British Constitution*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 203).

[34] Cfr. C. McCrudden, *Northern Ireland,* cit., pp. 195-236.

[35] L'Accordo Britannico-Irlandese è un trattato internazionale allegato all'Accordo di Belfast, concluso tra il governo britannico e quello irlandese per riaffermare il reciproco impegno a sostenere l'Accordo di Belfast.

[36] C. McCrudden, D. Halberstam, *Miller and Northern Ireland: A Critical Constitutional Response*, in D. Clarry (ed.), *The UK Supreme Court Yearbook Volume 8: 2016-2017 Legal Year*, London, Appellate Press, 2018, p. 308.

[37] Sul processo devolutivo asimmetrico britannico, si rimanda a C. Martinelli, *Il Processo Devolutivo come Specchio delle Specificità Costituzionali del Regno Unito*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2018, pp. 393-410; C. Martinelli, *Territorial Asymmetries in the Comparative Landscape and the UK Devolution Process*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2020, pp. 505-524; J. McGarry, *Asymmetric Autonomy in the United Kingdom*, in M. Weller, K. Nobbs (eds.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia, University of Philadelphia Press, 2012, pp. 148-179; A. Torre, *Asimmetria Territoriale e Identitaria del Regno Unito nel Quadro Costituzionale della Brexit*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Le Tendenze del Decentramento in Europa*, Napoli, Editoriali Scientifiche, 2022, pp. 45-99.

[38] Riecheggiando la stessa funzione dei preamboli costituzionali, si rimanda a J. O. Frosini, *Constitutional Preambles. At a Crossroads between Politics and Law*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012; a J. O. Frosini, *Constitutional Preambles: More than Just a Narration of History*, in *University of Illinois Law Review*, vol. 2017, n. 2, 2017, pp. 603-628.

a metà delle disposizioni relative allo status costituzionale, le parti concordarono sul fatto che il futuro dell'Irlanda del Nord dovesse essere lasciato nelle mani del popolo nordirlandese, riaffermando il principio del consenso e dell'autodeterminazione[39] e riconoscendo che «*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*»[40]. Nelle disposizioni successive, le parti affermano inoltre che, qualunque sia la scelta futura, «[...] *it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish*»[41], stabilendo così che i governi dovranno accettare la volontà della maggioranza della popolazione dell'Irlanda del Nord. Le ultime due disposizioni, invece, riguardano il rispetto dei diritti fondamentali e i diritti di cittadinanza, affrontando chiaramente i fattori che hanno determinato la profonda frammentazione della società. In particolare, l'Accordo prevede un «*just and equal treatment for the identity, ethos, and aspirations of both communities*»[42] e la necessità di rispettare i diritti e le libertà fondamentali che sono stati violati per decenni, con l'obiettivo di fornire un terreno comune per una convivenza civile e pacifica. Inoltre, l'ultima disposizione relativa alla cittadinanza riconosceva il «*birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose*»[43] e di conseguenza confermava che «*their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland*»[44].

4. L'impatto di Brexit: dal Backstop al Protocol on Ireland/Northern Ireland

In un contesto già molto complesso, in cui vigeva un delicato equilibrio politico, economico e sociale, la decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione Europea[45] ha costituito un elemento di ulteriore difficoltà, oltre che fonte di profonde incertezze. Prima di passare all'analisi dell'impatto di Brexit sul territorio nordirlandese, va innanzitutto precisato che al referendum del 23 giugno 2016 la popolazione in Irlanda del Nord votò in maggioranza per il *Remain*, con il 56% dei consensi. Consapevoli dell'importanza della mutua appartenenza all'UE per continuare a dare piena implementazione all'Accordo di Belfast e per

[39] Accordo di Belfast, *Constitutional Issues*, 1(i)-(iii).
[40] Accordo di Belfast, *Constitutional Issues*, 1(i).
[41] Accordo di Belfast, *Constitutional Issues*, 1(iv).
[42] Accordo di Belfast, *Constitutional Issues*, 1(v).
[43] Accordo di Belfast, *Constitutional Issues*, 1(vi).
[44] Accordo di Belfast, *Constitutional Issues*, 1(vi).
[45] Per un'analisi del referendum sul recesso del Regno Unito dall'Unione Europea e delle relative implicazioni sull'ordinamento britannico, si rimanda a C. Martinelli, *La Brexit e la Costituzione Britannica. Come e Perché il Regno Unito è Uscito dall'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2023; C. Martinelli, *La Brexit come* «constitutional moment», in *Federalismi.it*, n. 10, 2022, pp. 2-33; C. Martinelli, *Le Ricadute di Brexit sugli Ordinamenti Territoriali del Regno Unito*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2, 2018, pp. 399-426; S. Douglas-Scott, *The Future of the United Kingdom After Brexit*, in F. Fabbrini (ed.), *The Law and Politics of Brexit: Volume II*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 235-253; D. Wincott, C. Murray, G. Davies, *The Anglo-British Imaginary and the Rebuilding of the UK's Territorial Constitution After Brexit – Unitary State or Union State?*, in *Territory, Politics, Governance*, vol. 10, n. 5, 2022, pp. 696-713; J. O. Frosini, *Dalla Sovranità del Parlamento alla Sovranità del Popolo. La Rivoluzione Costituzionale della Brexit*, Milano, Wolters Kluwer, 2020; G. Anthony, *Brexit and the Common Law Constitution*, in *European Public Policy*, vol. 24, n. 4, 2018, pp. 673-694; F. Fabbrini, *Brexit. Tra Diritto e Politica*, Bologna, Il Mulino, 2021.

godere dei relativi benefici in termini politici ed economici oltre che simbolici, i partiti nazionalisti si schierarono compattamente a favore del *Remain*, così come il tradizionale partito unionista Ulster Unionist Party e il partito trasversale Alliance Party of Northern Ireland. A favore del *Leave*, invece, si dichiararono il Democratic Unionist Party e il Traditional Unionist Voice, entrambi partiti unionisti, a cui si aggiunse il partito di sinistra neotrotzkista People Before Profit. Quando fu concluso l'Accordo di Belfast, l'appartenenza comune all'Unione Europea del Regno Unito e della Repubblica d'Irlanda era stata assunta come permanente e nessuno all'epoca poteva prevedere che uno dei due ordinamenti un giorno sarebbe giunto al recesso dall'UE. Brexit ha avuto un impatto drammatico su Belfast fin dai giorni successivi al referendum, alla luce del fatto che l'Irlanda del Nord sarebbe stata l'unica parte del Regno Unito a confinare con uno Stato Membro dell'UE e ciò normalmente avrebbe implicato l'istituzione di un nuovo confine rigido. Tuttavia, l'idea di ristabilire un tale confine, con controlli e posti di blocco, è stata immediatamente esclusa perché avrebbe potuto significare il riaccendersi delle tensioni del passato e un possibile ritorno della violenza in Irlanda del Nord. Inoltre, poiché l'Accordo del Venerdì Santo presupponeva l'appartenenza all'UE come permanente, un'altra preoccupazione riguardava il modo in cui mantenere lo spirito dell'Accordo, che derivava da una realtà di cooperazione all'interno di un'organizzazione sovranazionale volta a preservare una coesistenza pacifica. Rompendo il contesto condiviso fornito dall'appartenenza all'UE, Brexit ha avuto un effetto potenzialmente dirompente sul processo di pace, iniziato nel 1998 e tuttora in corso[46].

Analizzando più nello specifico il ruolo assunto dalla particolare posizione dell'Irlanda del Nord nel processo negoziale dell'accordo di recesso[47], è opportuno ricordare come la stessa invocazione dell'Art. 50 TUE da parte del Regno Unito fu più volte rimandata a causa di una serie di ricorsi che in sede giudiziaria contestavano la possibilità che il governo britannico potesse invocare l'Art. 50 TUE senza un precedente voto parlamentare e senza un

[46] Cfr. E. Connolly, J. Doyle, *Brexit and the Northern Ireland Peace Process*, in F. Fabbrini (ed.), *The Law and Politics of Brexit: Volume III*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 71-90.

[47] Per un'analisi approfondita, si rimanda a C. Murray, *Northern Ireland's Legal Order*, cit.; C. Murray, *Northern Ireland's Post-Brexit Governance Crisis: What to Do When the Post-1998 Centre Cannot Hold*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 75, 2024; S. De Mars, A. O'Donoghue, *Beyond Matryoshka Governance in the Twenty-First Century: The Curious Case of Northern Ireland*, in O. Doyle, A. McHarg, J. Murkens (eds.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions Under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, pp. 64-85; J. McMahon, *Northern Ireland and Brexit: Avoiding a Hard Border – EEA or a Special Protocol?*, in *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, n. 21, 2017, pp. 1-15.

coinvolgimento delle assemblee devolute, ma avvalendosi delle proprie prerogative[48]. Il processo di negoziazione fu quindi avviato con non poche difficoltà e ben presto la questione dell'*Irish border*[49] si dimostrò essere una delle questioni più delicate e complesse su cui trovare un punto di contatto tra le necessità di Londra e di Bruxelles (oltre che di Dublino). L'allora Premier britannica Theresa May si trovò a dover gestire e conciliare un clima politico ancora in preda al caos generato dall'esito del referendum[50] e fu infine costretta ad abbandonare una iniziale (insostenibile) prospettiva secondo cui l'Irlanda del Nord si sarebbe dovuta allineare al resto del Regno Unito. Pertanto, la Premier si convinse a cercare una soluzione che rispondesse delle particolarità nordirlandesi, presentando caratteri giuridici necessariamente differenti dal resto della Gran Bretagna. Nella prima fase delle negoziazioni sull'accordo di recesso, si fecero strada diverse proposte per risolvere il nodo relativo al confine nell'isola irlandese, senza però riuscire a trovare il consenso delle parti. Infatti, l'iniziale proposta di far rientrare l'Irlanda del Nord nell'Unione Doganale con uno status differenziato rispetto al resto del Regno Unito così da creare una «*all-island economy*» incontrò le resistenze da un lato del DUP, da cui Theresa May dipendeva per mantenere la maggioranza in Parlamento, dall'altro di Scozia e Galles[51]. L'alternativa che vedeva la completa fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Doganale e dal Mercato Unico con l'istituzione di un'area di libero scambio tra Regno Unito e Unione Europea fu anch'essa respinta per la contrarietà di Dublino circa la creazione di un «confine tecnologico» tramite un sistema di telecamere. Infine, anche la prospettiva di una permanenza del Regno Unito sia nell'Unione Doganale sia nel Mercato Unico fu ritenuta inaccettabile dai sostenitori di Brexit a Westminster, soprattutto nel partito conservatore, e, come osserva Martinelli, tale soluzione sarebbe stata «in evidente contrasto con il significato del voto referendario»[52].

---

[48] Il riferimento è alla ormai celebre sentenza *Miller I* ([2017] UKSC 5), si vedano G. Anthony, *Sovereignty, Consent, and Constitution: The Northern Ireland References*, in M. Elliott, J. Williams, A. Young (eds.), *The UK Constitution After Miller: Brexit and Beyond*, London, Hart Publishing, 2018, pp. 181-201; C. Graziani, *La Difesa Giurisdizionale della Prerogativa Parlamentare nel Quadro del Diritto Costituzionale Britannico (a Proposito della Brexit)*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2017, pp. 161-200. Sulla successiva sentenza *Miller II* ([2019] UKSC 41), si vedano invece G. Caravale, *Il Miller 2/Cherry case: La Corte Suprema Britannica si Afferma come Custode dei* constitutional principles, in *Federalismi.it*, n. 18, 2019, pp. 2-11; F. Rosa, Power to Parliament: *La Corte Suprema Dichiara Illegittima e Nulla la Lunga Sospensione del Parlamento*, in *DPCE Online*, n. 3, 2019, pp. 2165-2170; G. F. Ferrari, *Miller II: Il Sindacato Giurisdizionale sulle Dinamiche della Forma di Governo Prende Definitivamente Piede a Londra?*, in *DPCE Online*, n. 3, 2019, pp. 2171-2174; C. Martinelli, *Downing Street vs. Westminster. Anatomia di un Conflitto Costituzionale: Dalla Premiership Johnson alla Sentenza Cherry/Miller (No. 2) della UKSC*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6, 2019, pp. 5-30.

[49] Sull'*Irish border*, si rimanda a M. Komarova, K. Hayward, *The Irish Border*, in *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2021; K. Hayward, *The Pivotal Position of the Irish Border in the UK's Withdrawal Agreement from the European Union*, in M. Boyle, R. Paddison, P. Shirlow (eds.), *Brexit Geographies*, London, Routledge, 2020, pp. 238-254; C. Harvey, *The Irish Border*, in F. Fabbrini (ed.), *The Law and Politics of Brexit: Volume II*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 148-168.

[50] Cfr. F. Rosa, *Il Parlamentarismo Britannico dopo Brexit*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2021, pp. 777-788; G. Baldini, E. Bressanelli, E. Massetti, *Back to the Westminster Model? The Brexit Process and the UK Political System*, in *International Political Science Review*, vol. 43, n. 3, 2021, pp. 329-344.

[51] Cfr. C. Martinelli, *Le Conseguenze della Brexit*, cit., p. 812.

[52] C. Martinelli, *Le Conseguenze della Brexit*, cit., p. 812.

Un primo compromesso politico sullo status dell'Irlanda del Nord fu raggiunto grazie al c.d. *Backstop*, comparso per la prima volta nel luglio del 2018 nel documento noto come *Chequers Plan*, elaborato da Downing Street. Il *Plan*, contestato da alcuni importanti membri del governo, introduceva un principio secondo cui Regno Unito e Unione Europea avrebbero dovuto continuare a negoziare una soluzione per l'Irlanda del Nord fino al termine del periodo di transizione per l'applicazione dell'accordo di recesso. Il *Backstop*[53] faceva riferimento a una clausola di salvaguardia, per cui se non si fosse trovata una soluzione migliore per l'Irlanda del Nord entro la fine della transizione, sarebbe entrato in vigore il testo del *Withdrawal Agreement*[54] che le parti stavano negoziando e che sarebbe poi stato completato nel mese di novembre. Il testo al tempo prevedeva, oltre l'esistenza di un *Single EU-UK customs territory*, la permanenza della sola Irlanda del Nord nell'Unione Doganale, andando quindi a delineare un trattamento differenziato rispetto al resto del Regno Unito, a cui si sarebbero applicate solo alcune specifiche norme del Mercato Unico. Inoltre, questa prospettiva avrebbe implicato necessariamente una serie di controlli nello scambio di beni tra Irlanda del Nord e Gran Bretagna. Quando il testo del *Withdrawal Agreement 2018* fu completato e sottoposto alla votazione del Parlamento britannico nel mese di dicembre, il governo andò incontro a una pesante sconfitta. Il governo guidato da May, infatti, aveva sottovalutato le dinamiche interne alla maggioranza parlamentare, che vide molti conservatori *brexiteers* votare con l'opposizione contro l'accordo di recesso negoziato dal governo. Nonostante i tentativi di modifica, le successive votazioni confermarono un esito nettamente negativo e Theresa May diede le proprie dimissioni nella primavera del 2019.

L'avvento di Boris Johnson alla guida del partito conservatore e del governo britannico fu una svolta politica con importanti conseguenze giuridiche. Infatti, Johnson dichiarò immediatamente di voler riaprire il tavolo dei negoziati per ridiscutere ciò che riguardava lo status dell'Irlanda del Nord. In particolare, il Premier britannico lavorò alacremente per creare un consenso politico che consentisse di superare il *Backstop*, coinvolgendo direttamente il *Taoiseach* irlandese Leo Varadkar. Il risultato delle nuove negoziazioni sarà il *Withdrawal Agreement 2019*, il quale costituirà infine l'accordo di recesso (non senza ulteriori vicende). Pur riprendendo molti degli aspetti già negoziati da May, per quanto riguarda l'Irlanda del Nord l'Accordo introduceva un importante punto di discontinuità, ossia il superamento definitivo del *Backstop* e l'introduzione del *Protocol on Ireland/Northern Ireland*[55]. Il Protocollo confermava l'idea che l'Irlanda del Nord dovesse avere un regime diverso dal resto del Regno Unito, un punto fermo inevitabile per non far mancare il supporto ai principi dell'Accordo di Belfast e rispettare le particolarità dell'Irlanda del Nord. Sul piano degli scambi commerciali, il territorio nordirlandese risultava assimilato al resto della

[53] Sul *Backstop*, si vedano J. McMahon, *Avoiding the Backstop Solution: Northern Ireland and the EU Post-Brexit*, in *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, n. 5, 2018, pp. 1-16; D. Phinnemore, K. Hayward, *Brexit and the Backstop*, in *UK in a Changing Europe*, 7 novembre 2018.

[54] Cfr. D. Schiek, *The Island of Ireland and Brexit: A Legal-Political Critique of the Draft Withdrawal Agreement*, in *Queen's University Belfast School of Law Research Papers*, n. 5, 2018, pp. 2-15.

[55] Per un approfondimento sul Protocollo, si rimanda a F. Fabbrini (ed.), *The Law and Politics of Brexit: Volume IV*, Oxford, Oxford University Press, 2022; C. McCrudden (ed.), *The Law and Practice of the Ireland-Northern Ireland Protocol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022; K. Hayward, M. Komarova, *The Protocol on Ireland/Northern Ireland: Past, Present, and Future Precariousness*, in *Global Policy*, vol. 13, n. 2, 2022, pp. 128-37.

Repubblica d'Irlanda, disegnando virtualmente una sorta di «confine nel mare» (nello specifico nel Canale d'Irlanda) attraverso cui far transitare le merci, per scongiurare l'ipotesi di un confine rigido all'interno dell'isola. Inoltre, il Regno Unito richiese l'inserimento di una clausola all'interno del Protocollo, che istituisse «il diritto della popolazione dell'Irlanda del Nord, attraverso i propri rappresentanti, a poter manifestare periodicamente il proprio consenso o dissenso rispetto al concreto funzionamento dell'accordo»[56]. Come già osservato da Martinelli, la clausola si allineava perfettamente all'impostazione e allo spirito dell'Accordo del Venerdì Santo fondato sul principio del consenso[57]. Secondo tale disposizione, l'Assemblea di Stormont avrebbe potuto esprimersi sull'Accordo a partire dal quarto anno dopo la fine del periodo transitorio; in caso di esito negativo, il Protocollo sarebbe rimasto in vigore per altri due anni, per poi essere rinegoziato. Inoltre, è bene notare che il Protocollo interveniva su un tema particolarmente sensibile, ossia la tutela dei diritti umani nell'era post-Brexit[58]. Infatti, una delle principali preoccupazioni riguardava il fatto che i diritti derivati dal quadro giuridico europeo (in particolare quelli derivati dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE) dopo Brexit non sarebbero più stati tutelati nel Regno Unito, e quindi nemmeno in Irlanda del Nord, diventando particolarmente preoccupante in settori come l'uguaglianza, il diritto antidiscriminatorio e i diritti di cittadinanza[59], dove il diritto dell'UE aveva fornito un fondamentale quadro giuridico comune. Il *Protocol*, all'Art. 2[60], prevede che il governo britannico si debba impegnare a tutelare i diritti e l'uguaglianza dei cittadini nordirlandesi così come erano garantiti dall'Accordo di Belfast. Questa disposizione fa sì che i cittadini in Irlanda del Nord continuerebbero a vedersi riconosciuti tutti quei diritti precedentemente tutelati dal diritto europeo (specialmente per quanto riguarda il diritto antidiscriminatorio) anche in caso il Regno Unito decidesse di apportare cambiamenti alla propria legislazione in materia di diritti umani[61].

Nonostante un processo parlamentare non privo di difficoltà, lo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* fu promulgato il 23 gennaio 2020[62]. Il compimento della Brexit il 31 gennaio 2020 non portò però alla fine delle difficoltà relative alla posizione dell'Irlanda del Nord. Infatti, negli ultimi mesi del 2020, nel corso delle negoziazioni di un *UK-EU*

[56] C. Martinelli, *Le Conseguenze della Brexit*, cit., p. 816.
[57] Ibidem.
[58] Cfr. C. McCrudden, *The Good Friday Agreement, Brexit, and Rights*, in *A Royal Irish Academy – British Academy Brexit Policy Discussion Paper*, 2016, pp. 3-14; C. Murray, A. Deb, *op. cit.*; C. Harvey, *Brexit, Human Rights and the Constitutional Future of these Islands*, in *European Human Rights Law Review*, 2018, pp. 10-12; B. Gormally, *Human Rights and the Ireland/Northern Ireland Protocol*, in *Brexit Institute Blog*, 21 luglio 2021.
[59] C. Harvey, *Brexit, Human Rights*, cit., p. 10.
[60] Cfr. C. Murray, A. Deb, *Article 2 of the Ireland/Northern Ireland Protocol: A New Frontier in Human Rights Law?*, in *European Human Rights Law Review*, n. 6, 2023, pp. 608-625.
[61] Sui tentativi di riforma dello *Human Rights Act 1998* da parte del governo britannico, si rimanda a E. Gabriele, *Il Bill of Rights Bill e gli altri Tentativi di Riforma dello Human Rights Act nell'Ordinamento Britannico*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6, 2022, pp. 132-156.
[62] Per un'analisi approfondita del *Withdrawal Agreement* e della relativa implementazione, si rimanda in particolare a D. Schiek, *Brexit and the Implementation of the Withdrawal Agreement*, in F. Fabbrini (ed.), *The Law and Politics of Brexit. Volume III*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 49-70. Sul ruolo della Corte Suprema del Regno Unito nel primo biennio dopo l'approvazione dell'*Agreement* si veda A. Torre, P. Martino, *La Giurisprudenza Della Corte Suprema Del Regno Unito Nel Biennio 2020-2021*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 5, 2021, pp. 2339-2377.

Trade and Cooperation Agreement, Johnson sottopose al Parlamento britannico l'*Internal Market Bill*, il quale conteneva una clausola che di fatto cancellava quanto previsto nel *Protocol*. Il governo di Londra utilizzò l'Art. 16 del Protocollo come pretesto giuridico, in quanto esso consentiva alle parti di sospendere alcune delle norme contenute nel Protocollo qualora le ritenessero «in grado di determinare importanti difficoltà di ordine economico, sociale o ambientale»[63]. Un'operazione simile fu replicata dal Premier nel giugno del 2022 quando presentò il *Northern Ireland Protocol Bill 2022-23*, il quale avrebbe consentito al governo la disapplicazione unilaterale di alcune parti del Protocollo, qualora lo ritenesse necessario. Ciò avrebbe bloccato quindi gli effetti diretti del Protocollo sull'ordinamento britannico, primo fra tutti la natura *enforceable* in sede giudiziaria. Per quanto questi due tentativi si dimostrarono entrambi fallimentari, essi contribuiscono a consolidare l'idea che Johnson avesse sfruttato il *Protocol* come via d'uscita più efficace per raggiungere il Brexit Day, per poi cercare di boicottarlo[64].

5. L'instabilità politica di Stormont e il *Windsor Framework*

L'Irlanda del Nord tornava dunque al centro del dibattito politico, in una fase segnata da una profonda instabilità politica anche a Stormont. Il DUP, infatti, non aveva mai accettato il compromesso raggiunto con il Protocollo, ritenendo politicamente inaccettabile qualsiasi trattamento giuridico che avvicinasse l'Irlanda del Nord più a Dublino che a Londra. L'entrata in vigore del Protocollo e le concrete difficoltà applicative riscontrate dai cittadini nella vita quotidiana resero l'avversione del DUP ancora maggiore, al punto di aprire una nuova crisi politica nell'Esecutivo nel febbraio 2022, a circa due anni dalla crisi precedente che, come già ricordato, aveva lasciato l'Irlanda del Nord senza Esecutivo dal 2017 al 2020. Il maggio successivo si tennero inevitabilmente nuove elezioni e per la prima volta nella storia politica nordirlandese dal voto emerse una maggioranza cattolica-nazionalista, con Sinn Féin come primo partito[65]. Le trattative per la formazione di un nuovo Esecutivo si rivelarono subito complesse, nonostante Westminster avesse approvato il *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concerns) Act 2022*, il quale allungava i tempi entro cui i partiti nordirlandesi potevano raggiungere un compromesso per costituire l'Esecutivo. Infatti, inizialmente il tempo previsto era di 14 giorni, mentre il disegno di legge prolungava tale periodo a quattro cicli da sei settimane ciascuno, che si sarebbero rinnovati automaticamente in caso le forze politiche non avessero trovato alcun accordo. Eppure, le condizioni politiche erano talmente compromesse che le parti non riuscirono a raggiungere alcun accordo e il Secretary of State for Northern Ireland fu costretto a sottoporre al Parlamento britannico una nuova proposta che prolungasse ulteriormente i tempi di formazione dell'Esecutivo. Le conseguenze di Brexit sull'Irlanda del Nord hanno avuto pert-

[63] C. Martinelli, *Le Conseguenze della Brexit*, cit., p. 819.
[64] C. Martinelli, *Le Conseguenze della Brexit*, cit., p. 820.
[65] Per un'analisi del voto, si rimanda a J. Doyle, *A Historic Northern Ireland Election*, in *Brexit Institute Blog*, 9 maggio 2022. Inoltre, di particolare interesse sono le osservazioni di Connolly e Doyle sulle dinamiche elettorali che hanno portato alla perdita di voti da parte del DUP a favore dell'Alliance Party (scelto dagli elettori più moderati) e del Traditional Unionist Voice (scelto dagli elettori più conservatori) (cfr. E. Connolly, J. Doyle, *Brexit and the Northern Ireland Peace Process*, cit., pp. 81-82).

anto un effetto profondo sulla vita politica dell'Irlanda del Nord, creando una spaccatura che si era a lungo cercato di ricomporre.

L'arrivo di un nuovo Primo Ministro a Downing Street, Rishi Sunak, ha contribuito a superare lo stallo, intervenendo sulle criticità emerse dall'applicazione concreta del Protocollo, in termini di burocratizzazione e difficoltà nel commercio. Una volta stabilita anche in sede giudiziaria la legittimità del *Protocol*[66], le nuove trattative tra Londra e Bruxelles hanno portato al raggiungimento del c.d. *Windsor Framework* il 27 febbraio 2023[67]. Nonostante si tratti di una rivisitazione degli accordi del 2019, alcuni capisaldi sono rimasti invariati al fine di soddisfare le inevitabili specificità del contesto nordirlandese, come il confine virtuale nel mare (e non nell'isola irlandese) e l'appartenenza dell'Irlanda del Nord a due *single markets* (europeo e britannico). Ciò su cui il *Framework* interviene riguarda principalmente la libera circolazione di alcune merci, la sburocratizzazione degli adempimenti necessari per il commercio e la facilitazione delle procedure doganali. In tal senso, la principale innovazione introdotta dal *Framework* è l'istituzione di due regimi doganali distinti in base alla destinazione dei beni. Da un lato, la *Green Lane* fu delineata come canale privilegiato per le merci prodotte nel Regno Unito e destinate all'Irlanda del Nord, riguardanti i beni di largo consumo e utilizzo e l'accesso ai medicinali, che in questo modo non vengono sottoposti a controlli aggiuntivi ma sono sottoposti agli standard di sicurezza in vigore nel resto del Regno Unito. Dall'altro lato, invece, la *Red Lane* definiva il regime doganale per le merci destinate alla Repubblica d'Irlanda (e quindi al *single market* europeo) e pertanto soggette a procedure doganali e controlli sanitari previsti dall'Unione Europea. Il *Framework* però non interviene solo su un piano prettamente economico ma anche istituzionale, con l'introduzione del c.d. *Stormont Brake*[68]. Questo nuovo meccanismo procedurale, infatti, consente ai membri dell'Assemblea nordirlandese di intervenire in caso di eventuali danni al loro territorio. Attraverso lo *Stormont Brake*, si conferisce ai parlamentari di Stormont la capacità di bloccare l'applicazione di eventuali cambiamenti decisi dalle istituzioni europee e riguardanti il *Framework*, qualora li ritenessero svantaggiosi per la vita quotidiana dei cittadini nordirlandesi. Ricalcando la procedura della *Petition of Concern* introdotta dall'Accordo di Belfast[69], se almeno 30 membri dell'Assemblea nordirlandese, appartenenti a due

[66] Il riferimento è all'importante sentenza della Corte Suprema del Regno Unito dell'8 febbraio 2023 ([2023] UKSC 5) in cui la Corte respinge all'unanimità le richieste dei ricorrenti, i quali sostenevano l'illegittimità del Protocollo (cfr. C. Martinelli, *Le Conseguenze della Brexit*, cit., pp. 822-824).

[67] È interessante notare che il raggiungimento del *Windsor Framework* è stato possibile anche grazie alla struttura di *governance* prevista dal *Withdrawal Agreement*. Infatti, l'art. 164 istituisce la c.d. *Joint Committee*, un organo responsabile dell'implementazione dell'accordo di recesso, mentre l'art. 165 prevede la creazione di una Commissione specifica per l'implementazione del Protocollo (cfr. C. Murray, N. Robb, *From the Protocol to the Windsor Framework*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 74, n. 2, 2023, pp. 395-415; D. Schiek, *Brexit and the Implementation of the Withdrawal Agreement*, cit., pp. 50-55).

[68] Sulla reale efficacia dello *Stormont Brake*, si vedano le posizioni critiche espresse da Green e Peers (cfr. D. A. Green, *Is the "Stormont Brake" an Instrument or an Ornament? And does it Matter?*, in *The Law and Policy Blog*, 28 febbraio 2023; S. Peers, *Just Say No? The New "Stormont Brake" in the Windsor Framework*, *EU Law Analysis*, 5 marzo 2023).

[69] La *Petition of Concern* introduce in Irlanda del Nord il diritto di veto, istituto tipico dei sistemi consociativi presente in ordinamenti quali il Belgio e la Bosnia ed Erzegovina (cfr. A. McCulloch, *The Use and Abuse of Veto Rights in Power-Sharing Systems: Northern Ireland's Petition of Concern in Comparative Perspective*, in *Government and Opposition*, vol. 53, n. 4, 2018, pp. 735-756).

o più partiti (secondo la logica *cross-community*), chiedono l'attivazione dello *Stormont Brake*, si aprirà automaticamente una fase istruttoria per valutare la portata dei cambiamenti introdotti dalla normativa europea e del relativo impatto sull'Irlanda del Nord. Al termine di questa fase, Stormont sarà chiamato a votare secondo le già menzionate procedure *cross-community*, al fine di garantire un supporto ampio e trasversale. In tal caso, il *Framework* prevede che il Regno Unito possa porre il veto circa l'applicazione di tale normativa al territorio nordirlandese. Una volta risolto il nodo sul *Protocol* e dopo due anni di strenuo ostruzionismo da parte del DUP, nel gennaio del 2024 le forze politiche nordirlandesi sono riuscite a trovare un accordo sulla formazione di un nuovo Esecutivo, che per la prima volta vede una Prima Ministra nazionalista, Michelle O'Neill (leader di Sinn Féin), e una Vice-Prima Ministra unionista, Emma Little-Pengelly (esponente del DUP).

6. Riflessioni conclusive

Come abbiamo visto, l'esperienza di Brexit ha avuto un impatto profondo sulle dinamiche politiche interne dell'Irlanda del Nord e sul proprio futuro. In particolare, l'esito del referendum del 2016 che ha visto la maggioranza della popolazione nordirlandese favorevole alla permanenza nell'UE, la peculiare posizione dell'Irlanda del Nord che emerge dall'accordo di recesso, il quale attraverso il confine nel mare delinea una sorta di «dimensione irlandese», e soprattutto la maggioranza nazionalista ottenuta alle ultime elezioni[70] con la conseguente nomina di O'Neill a Prima Ministra hanno riacceso il dibattito circa una possibile riunificazione dell'isola irlandese[71]. Data la complessità dell'intricata questione nordirlandese, è tutt'altro che facile trarre delle conclusioni che siano in grado di delineare con certezza il futuro di Belfast. Eppure, è possibile avanzare alcune annotazioni conclusive che permettono di riflettere su alcuni aspetti significativi.

Innanzitutto, è necessario interrogarsi su come una riunificazione dell'isola potrebbe avvenire. Dalla prospettiva del diritto costituzionale britannico, a differenza del caso scozzese, in cui un referendum sull'indipendenza dal Regno Unito si fonda sull'accordo tra i governi di Londra e Edimburgo circa il percorso normativo da seguire in assenza di un quadro giuridico definito, la riunificazione dell'isola irlandese è esplicitamente contemplata dal *Northern Ireland Act 1998*. In particolare, la possibilità di un referendum sulla riunificazione

[70] Si segnalano in particolare le analisi di alcuni commentatori sulla distribuzione demografica del voto e sulle relative prospettive di riunificazione dell'isola irlandese (si veda O. Doyle, *The Irish Unification Debate After the Northern Ireland Assembly Elections*, in *Brexit Institute Blog*, 19 maggio 2022).

[71] Per una discussione approfondita sulla riunificazione irlandese, si rimanda a M. Basset, C. Harvey, *Making the Case for Irish Unity in the EU*, Brussels, European Parliament, 2022; O. Doyle (ed.), *Constitutional Dimensions of Irish Unifications*, in *IACL-AIDC Blog Symposium*, 2020; O. Doyle, D. Kenny, C. McCrudden, *The Constitutional Politics of a United Ireland*, in O. Doyle, A. McHarg, J. Murkens (eds.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, pp. 129-152; C. Harvey, *Let «the People» Decide: Reflections on Constitutional Change and «Concurrent Consent»*, in *Irish Studies in International Affairs*, vol. 32, n. 2, 2021, pp. 382-405; K. Hayward, M. Komarova, *Has Brexit Changed the Irish Border Question?*, in D. Bell, L. O'Dowd (eds.), *Northern Ireland Beyond 100*, Cork, Cork University Press, 2024; C. Murray, A. O'Donoghue, *Unity in Diversity? Constitutional Identities, Deliberative Processes and a «Border Poll» in Ireland*, in *King's Law Journal*, vol. 34, n. 2, 2023, pp. 340-368; B. O'Leary, *Making Sense of a United Ireland*, Dublin, Sandycove, 2022; J. Rooney, *The Minority Rights Implications of Irish Unification*, in O. Doyle, A. McHarg, J. Murkens (eds.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, pp. 153-172.

(*border poll*) è prevista già dal paragrafo 1 della sezione 1 sullo status dell'Irlanda del Nord, in cui si dichiara 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 held for the purposes of this section in accordance with Schedule 1*»[72]. Ulteriori dettagli circa la procedura sono forniti dal paragrafo successivo, in cui si legge che «*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*»[73]. Eppure, appare evidente come tali riferimenti generino notevoli difficoltà interpretative, in particolare circa le modalità di attivazione del referendum e la discrezionalità del Secretary of State for Northern Ireland. Infatti, lo Schedule 1 del *Northern Ireland Act 1998* prevede che «*the Secretary of State shall exercise the power under paragraph 1 if at any time it appears likely to him that a majority of those voting would express a wish that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland*»[74]. Tuttavia, non è specificato su quali parametri si debba misurare la probabilità che la maggioranza dei cittadini si esprima a favore della riunificazione. A tal proposito, Whysall ha avanzato alcune ipotesi che possano fornire dei validi indicatori per chiamare un *border poll*, come le preferenze espresse in sondaggi di opinione, una maggioranza cattolica in termini demografici sancita da un censimento, una maggioranza nazionalista nell'Assemblea legislativa, oppure ancora un voto nell'Assemblea che richieda un referendum[75]. Come già osservato da Martinelli, tutte queste ipotesi lasciano «ampio margine di discrezionalità politica al governo britannico»[76]. Inoltre, simili incognite si pongono anche dall'altro lato dell'isola, in quanto nel quadro costituzionale irlandese non è specificato quale tipologia referendaria andrebbe applicata in caso di referendum per la riunificazione[77]. Pertanto, dal punto di vista giuridico, emerge come la possibilità di una riunificazione richiederà inevitabilmente un ulteriore sforzo interpretativo per evitare ambiguità e tutelare la volontà dei cittadini nordirlandesi di esprimersi sul futuro dell'Irlanda del Nord.

Un altro punto che vale la pena sottolineare riguarda importanti osservazioni di carattere politico e soprattutto demografico, affatto secondarie per il futuro dell'isola. Infatti, Connolly e Doyle rilevano come in Irlanda del Nord il numero di cittadini che si identifica come irlandese sia aumentato in modo costante nel tempo, ma è interessante notare come, fino al 2016, ciò non si sia tradotto in maggiori richieste di riunificazione dell'isola[78]. Infatti, in molti cittadini di identità irlandese accettavano pacificamente di lasciar evolvere la questione relativa allo status costituzionale dell'Irlanda del Nord in modo naturale all'int-

[72] Northern Ireland Act 1998 – Section 1 "Status of Northern Ireland", paragraph 1.
[73] Northern Ireland Act 1998 – Section 1 "Status of Northern Ireland", paragraph 2.
[74] Northern Ireland Act 1998 – Schedule 1 "Polls for the Purpose of Section 1", paragraph 2.
[75] A. Whysall, *A Northern Ireland Border Poll*, London, The Constitution Unit UCL, 2019, pp. 6-7.
[76] C. Martinelli, *Bilanci Costituzionali e Prospettive Referendarie alla Luce di Brexit. Lezioni dalla Prassi per IndyRef.2 e NI Border Poll*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2021, p. 774.
[77] Per una prospettiva irlandese sulla riunificazione dell'isola, si rimanda a O. Doyle, *Processes for Irish Unification: Perspectives from Irish Constitutional Law*, in *IACL-AIDC Blog*, 20 febbraio 2020.
[78] E. Connolly, J. Doyle, *Brexit and the Northern Ireland Peace Process*, cit., p. 85.

erno del quadro fornito dall'Accordo del Venerdì Santo[79]. Il referendum del 2016, invece, ha generato un drastico cambiamento nelle opinioni sulla riunificazione. Da un lato, una schiacciante maggioranza di nazionalisti irlandesi ha iniziato a manifestare la propria volontà di votare a un *border poll* in un arco temporale di cinque o dieci anni e un'ampia maggioranza sarebbe disposta a votare a favore della riunificazione se il referendum si tenesse ora. Dall'altro lato, anche il gruppo più moderato che si trova al centro tra i due poli (unionista e nazionalista) ha cambiato le proprie posizioni ed è passato dall'essere contrario al *border poll* a essere favorevole a un referendum tra cinque anni. In generale, Connolly e Doyle osservano come anche i moderati ora siano molto più a favore della riunificazione che contro[80] e questi dati dovranno essere tenuti in considerazione in futuro per dare attuazione al principio del *consent* alla base dell'Accordo del 1998. Sicuramente, è fondamentale ricordare che Brexit e le successive evoluzioni politiche che hanno portato Sinn Féin alla maggioranza abbiano riacceso un dibattito che non riguarda solo la dimensione giuridica e politica, ma anche (e soprattutto) la società civile.

Infine, è utile richiamare alcune esperienze nel diritto comparato che sono state invocate come possibili esempi di riunificazione, tenendo conto in particolare dell'impatto che la ridefinizione dei confini avrebbe sull'applicazione del diritto europeo. Infatti, sia O'Leary[81] che Skoutaris[82] fanno riferimento alla riunificazione della Germania come precedente di successo, in cui l'applicazione dell'*acquis* fu estesa alla Germania Est secondo l'accordo raggiunto dal Consiglio Europeo di Dublino del 1990, anche se a differenza del caso nordirlandese, nella Germania Est l'*acquis* non era mai stato applicato prima della riunificazione. Un altro esempio, anche se non di successo ma quantomeno di regolamentazione di una possibile riunificazione di uno Stato Membro nello spazio giuridico europeo, è costituito da Cipro. Infatti, l'Art. 4 del Protocollo n. 10 su Cipro dell'*Act of Accession 2003* prevede una procedura semplificata che permette all'UE di adattarsi ai termini dell'accordo di riunificazione. Per quanto siano casi e contesti in parte differenti dall'Irlanda del Nord, Skoutaris osserva come entrambi dimostrino che l'ordinamento europeo sia abbastanza flessibile da adattarsi agli inevitabili attriti che una riunificazione potrebbe creare[83].

Ciò che è auspicabile, al di là delle forme e procedure che determineranno il futuro dell'Irlanda del Nord, è che l'intero processo sia guidato dallo stesso spirito che ha portato alla conclusione dell'Accordo di Belfast, con un ampio coinvolgimento dei governi di Regno Unito, Irlanda e Irlanda del Nord, così come di tutte le parti politiche interessate e della società civile, a prescindere dalla loro rilevanza istituzionale. A tale scopo, uno spazio di discussione potrebbe essere costituito dalle strutture di relazioni intergovernative previste dal *Good Friday Agreement*, sfruttando la natura intrinsecamente «relazionale» del *North-South Ministerial Council*, del *British-Irish Council* e del *British-Irish Intergovernmental Conference*. In

[79] G. Gordon, "*Catholic majority now possible" in NI by 2021*, in *BBC News*, 19 aprile 2018.
[80] E. Connolly, J. Doyle, *Brexit and the Northern Ireland Peace Process*, cit., p. 85.
[81] Cfr. B. O'Leary, *Making Sense of a United Ireland*, cit., pp. 41-64.
[82] Cfr. N. Skoutaris, *Accommodating Secession Within the EU Constitutional Order of States*, in *Virginia Journal of International Law*, vol. 64, n. 2, 2024, pp. 328-331.
[83] N. Skoutaris, *op. cit.*, p. 330.

a delle conseguenze che un cambiamento dello status costituzionale dell'Irlanda del Nord potrebbe avere sul futuro del popolo nordirlandese, con l'obiettivo di tutelare il pluralismo politico e identitario e preservare una pace così faticosamente raggiunta.