numero 2/2024

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-2-02-KLP

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

La tutela dei diritti fondamentali in Irlanda del Nord fra Accordi del venerdì santo e *Windsor Framework*

Giovanni Rizzoni
Professore a Contratto
Università LUISS Guido Carli

costituzionalismo britannico e irlandese

n. 2/2024

LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN IRLANDA DEL NORD FRA ACCORDI DEL VENERDÌ SANTO E *WINDSOR FRAMEWORK*[*]

di GIOVANNI RIZZONI[**]

ABSTRACT (ITA): L'articolo affronta il tema della tutela dei diritti fondamentali in Irlanda del Nord dopo la Brexit. In questa prospettiva sono analizzati gli effetti derivanti dall'uscita del Regno Unito dalla UE per il sistema di garanzie stabilito dagli Accordi del Venerdì santo del 1998. Particolare attenzione viene dedicata ai contenuti del Protocollo sull'Irlanda del Nord allegato all'Accordo di recesso della UE e alle successive modifiche apportate dal c.d. *Windsor Framework*. Vengono quindi discusse le possibili conseguenze derivanti dai tentativi posti in essere dalla recente legislazione britannica di porre dei limiti all'applicazione nel paese della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. A questo proposito si analizzano le recenti sentenze *Dillon* emesse dall'Alta Corte e dalla Corte d'appello dell'Irlanda del Nord. Si svolgono infine alcune considerazioni conclusive sulla tenuta del sistema di garanzie stabilito nel 1998 ala luce dele tensioni destabilizzanti derivanti dalla Brexit.

ABSTRACT (ENG): The article addresses the issue of the protection of fundamental rights in Northern Ireland after Brexit. From this perspective, the effects deriving from the United Kingdom's exit from the EU are analyzed for the system of guarantees established by the 1998 Good Friday Agreements. Particular attention is paid to the contents of the Protocol on Northern Ireland attached to the Withdrawal Agreement and subsequent amendments made by the so-called Windsor Framework. The possible consequences arising from the attempts made by recent British legislation to place limits on the application of the European Convention on Human Rights in the country are then discussed. In this regard, we analyze the recent Dillon sentences issued by the High Court and the Court of Appeal of Northern Ireland. Finally, some conclusive considerations are made on the sustainability of the guarantee system established in 1998 in light of the destabilizing tensions resulting from Brexit.

PAROLE CHIAVE: Irlanda del Nord, Accordi del Venerdì Santo, Tutela dei diritti fondamentali.

KEYWORDS: Northern Ireland, Good Friday Agreement, Protection of fundamental rights.

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Accordi del Venerdì santo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo; 3. Gli effetti destabilizzanti della Brexit; 4. Le recenti iniziative per limitare la portata della CEDU nel Regno Unito; 5. Le decisioni *Dillon* della *High Court* e della *Court of Appeal* nordirlandesi; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Si sono da poco celebrati i 25 anni dalla firma del *Good Friday Agreement* (GFA), lo storico accordo siglato nell'aprile 1998 fra i partiti rappresentativi delle diverse comunità nordirlandesi, il Governo del Regno Unito e il Governo della Repubblica d'Irlanda[1]. Con l'intesa si ponevano le premesse per la fine di quelli che sono stati eufemisticamente definiti i *Troubles*, il trentennio di sanguinose violenze che sconvolsero l'Ulster[2] fra il 1966 e il 1998, costando la vita ad oltre 3.500 persone[3]. IL GFA stabiliva in primo luogo un quadro di

[*] Contributo sottoposto a *double blind review*.

[**] Già Consigliere parlamentare e professore a contratto nell'Università LUISS Guido Carli di Roma.

[1] Per il significato di questo anniversario e per le prospettive future dell'Accordo, si veda A. WHYSALL, *The Agreement at 25,* London, Constitution Unit, Aprile 2023, reperibile all'indirizzo.

[2] In questo scritto – in linea con l'uso ampiamente diffuso – il toponimo 'Ulster' sarà utilizzato come sinonimo di 'Irlanda del Nord' anche se storicamente la 'provincia' dell'Ulster comprende tanto l'attuale Irlanda del Nord quanto tre contee (Cavan, Donegal e Monaghan) oggi incluse nel territorio della Repubblica d'Irlanda.

[3] Per una ricostruzione dei *Troubles* e dei precedenti storici, vedi i D. MCKITTRICK, D. MCVEA, *Making Sense of the Troubles: The Story of the Conflict in Northern Ireland*, Chicago, New Amsterdam Books, 2002.

garanzie nell'ambito del quale tutti cittadini nordirlandesi potessero godere degli stessi diritti in condizioni di eguaglianza, indipendentemente della loro appartenenza alle diverse comunità etnico-confessionali; affermava il fondamentale principio dell'autodeterminazione con vie pacifiche del popolo nordirlandese in merito all'appartenenza dell'Ulster al Regno Unito o alla sua unificazione alla Repubblica d'Irlanda; definiva gli organi di governo democratico che avrebbero avuto il compito di esercitare gli ampi poteri devoluti da attribuire alla provincia. Il GFA si proponeva così di avviare un '*fresh start*' nei tormentati rapporti intercomunitari nordirlandesi attraverso un' intesa di carattere organico che avrebbe potuto fare da modello per la stabilizzazioni di altre aree del mondo interessate da conflitti di carattere interetnico/politico/ religioso[4]. A questo proposito, l'Accordo stabiliva una sorta di nesso '*simul stabunt, simul cadent*' fra le sue diverse previsioni, nel senso di richiedere una loro messa in opera parallela, stabilendo che la mancata realizzazione anche di uno solo dei diversi rami dell'intesa avrebbe compromesso la tenuta dell'intero quadro degli accordi.

Il carattere onnicomprensivo del GFA rappresentava un suo elemento di forza, ma al contempo esponeva indubbiamente le intese a possibili fattori di vulnerabilità. Proprio a causa della necessità di tenere tutto insieme, in questo quarto di secolo la pratica attuazione del GFA si è rivelata infatti irta di difficoltà, snodandosi in un percorso tutt'altro che lineare, ricco di momenti di rallentamento o di vero e proprio blocco del processo di pacificazione. Nel passato più recente, il fattore di più grave di destabilizzazione è stato certamente rappresentato dalla Brexit. L'uscita dal Regno Unito dall'Unione europea ha posto gravissime difficoltà alla tenuta del delicatissimo quadro di equilibri fondato sul GFA: difficoltà che il Protocollo sull'Irlanda del Nord annesso all'Accordo di recesso del Regno Unito e le successive modifiche recate dal c.d. *Windsor Framework* hanno, come vedremo, solo in parte appianato. Ma non minori sono state le minacce provenienti da una seconda possibile Brexit: quella riguardante l'uscita del Regno Unito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, più volte ventilata da diversi autorevoli esponenti dei governi conservatori che si sono succeduti a Downing Street dal 2010 al 2024. Questa prospettiva – emersa più di recente nel dibattito politico britannico soprattutto in relazione alle controversie suscitate dalle draconiane politiche per il contrasto dell'immigrazione irregolare avviate dagli esecutivi a guida Tory – ha da ultimo finito per coinvolgere uno degli aspetti più delicati del processo di pacificazione nordirlandese: il trattamento da riservare ai responsabili degli di violenza (omicidi, rapimenti, torture…) commessi durante i *Troubles*. Il *Legacy Act* approvato dal Parlamento di Westminster nel settembre 2023 con la finalità dichiarata di offrire ulteriori strumenti di riconciliazione intercomunitaria ha infatti in realtà apprestato una sorta di scudo penale per gli autori delle violenze (in primo luogo gli ex appartenenti alle forze dell'ordine) che è stato duramente contestato dalla totalità dei partiti nordirlandesi e dai famigliari delle vittime anche per il suo contrasto con alcuni

[4] Per un approfondimento in questo senso, vedi J. Mc Garry (ed.), *Northern Ireland and the divided world: the Northern Ireland Good Friday Agreement in comparative perspective*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2001.

basilari principi affermati dalla CEDU nonché dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ne è sorta una controversia giudiziaria in merito alla quale sono di recente intervenuti i massimi organi giurisdizionali nordirlandesi (l'Alta Corte e la Corte d'Appello di Belfast) con decisioni di estremo interesse per ricostruire l'attuale configurazione del sistema di garanzia dei diritti fondamentali nell'Ulster. A tale ricostruzione e alle problematiche ancora aperte intende dedicarsi questo scritto al fine di approfondire in quali termini l'adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa da parte di Londra e il perdurante riferimento alla normativa UE introdotto dal *Windsor Framework* risultino tuttora elementi portanti per l'attuazione del GFA e per il completamento del processo di pacificazione da esso avviato.

Articolerò la mia esposizione in cinque parti: nella prima esaminerò i contenuti degli Accordi del 1998 alla luce del loro riferimento al sistema di diritti definito dalla CEDU (nonché confermato ed allargato dalla comune appartenenza sino al 2020 del Regno Unito e della Repubblica d'Irlanda all'Unione europea); nella seconda mi soffermerò sulle conseguenze derivanti dall'uscita del Regno Unito dall'Unione europea e sui meccanismi individuati dal Protocollo annesso all'Accordo di recesso e dal *Windsor Framework* per scongiurare una limitazione dei diritti dei cittadini nordirlandesi rispetto alla situazione ante-Brexit; nella terza esaminerò le recenti iniziative adottate dai governi conservatori per eliminare o limitare l'applicazione al Regno Unito della CEDU nonché i contenuti del già menzionato *Legacy Act*; nella quarta darò conto in dettaglio dei contenuti e delle motivazioni delle recenti sentenze *Dillon* delle Corti nordirlandesi; nella quinta parte trarrò alcune conclusioni in merito alla centrale questione del rapporto fra gli strumenti di tutela dei diritti umani nell'Ulster e le prospettive di prosieguo del difficile processo di riconciliazione intercomunitaria nella provincia.

2. Accordi del Venerdì santo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo

L'Accordo del Venerdì santo venne firmato il 10 aprile 1998 dal Governo britannico da quello Irlandese e da dieci fra i maggiori partiti attivi nell'Irlanda del Nord. L'intesa si compone in realtà di due distinti documenti: l'accordo fra i partiti nordirlandesi e un Trattato internazionale fra il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda. Il secondo documento è molto più breve del primo e, in gran parte, si limita a fare rinvio al contenuto dell'Accordo multipartitico che i Governi di entrambi i paesi si impegnano a sostenere e ad attuare. I due Governi si impegnano in particolare a riconoscere il diritto di autodeterminazione del popolo irlandese: per quanto riguarda l'Irlanda del Nord, pur riconoscendo che la maggioranza dei suoi cittadini desidera, al momento della conclusione dell'accordo, rimanere nel Regno Unito, il Trattato vincola entrambi gli esecutivi ad organizzare un referendum sulla riunificazione dell'Irlanda del Nord con il resto dell'isola qualora in futuro tale orientamento dovesse mutare. Si impegnano inoltre entrambi i Governi ad introdurre le modifiche legislative e, nel caso della Repubblica d'Irlanda, costituzionali derivanti dal contenuto dell'Accordo. Per il resto, come si è detto, il Trattato rinvia a quanto previsto dall'Accordo in materia di istituzione degli organi destinati ad attuare l'intesa, sia sul piano

dei rapporti fra l'Irlanda del Nord e la Repubblica d'Irlanda, sia su quello delle relazioni fra Regno Unito e Irlanda.

L'accordo interpartitico, dopo avere affermato in premessa i principi chiave riguardanti il principio di autodeterminazione del popolo irlandese e l'esigenza di mutuo rispetto e tolleranza fra tutte le componenti della società nordirlandese, affronta nella sua prima sezione le questioni di carattere istituzionale. L'innovazione chiave in questo campo è costituita dalla previsione di istituire un'Assemblea elettiva provvista del potere di esercitare piena 'autorità legislativa ed esecutiva' su tutte le materie oggetto di devoluzione all'Irlanda del Nord[5]. La composizione e il funzionamento della nuova Assemblea devono essere tali da garantire le diverse comunità presenti nella regione: a questo proposito l'accordo precisa che l'operato dell'Assemblea dovrà rispettare la CEDU e un futuro *Bill of Rights* per l'Irlanda del Nord che dovrà integrare le disposizioni della Convenzione in considerazione delle specificità espresse dalle diverse comunità[6]. L'Assemblea dovrà in ogni caso istituire una Commissione speciale incaricata di verificare l'eventuale conflitto fra le proposte legislative in esame e la CEDU[7]. Oltre all'Assemblea, l'Accordo prevede l'istituzione di un esecutivo guidato da un *First Minister* e un *Deputy First Minister* eletti dall'Assemblea sulla base dei rapporti di forza fra i partiti in essa rappresentati[8], distinti per ragioni pratiche in tre gruppi corrispondenti rispettivamente agli unionisti, ai nazionalisti e ad una terza categoria di 'altri'.

numero 1/2024

Il riferimento vincolante alla CEDU è ribadito nella sezione dell'Accordo dedicata ai diritti, garanzie, e eguaglianza di opportunità: oltre a proclamare direttamente una serie di diritti fruibili da tutti i cittadini nordirlandesi[9], l'Accordo prevede infatti[10] che il Governo britannico debba completare l'incorporazione della CEDU nell'ordinamento giuridico dell'Irlanda del Nord, disponendo l'accesso diretto alle Corti per i rimedi contro le violazioni alla Convenzione, incluso il potere da parte degli organi giudiziari di disapplicare (*overrule*) la legislazione approvata dall'Assemblea in caso di conflitto con la Convenzione (*inconsistency)*. Il grande rilievo accordato dal GFA alla CEDU come riferimento di garanzia nella protezione dei diritti umani nell'Ulster si spiega anche alla luce dei precedenti interventi della Corte di Strasburgo che in alcuni casi aveva condannato il Regno Unito per le prassi seguite nel fronteggiare i gravi problemi di ordine pubblico nell'epoca dei *Troubles*[11].

---

[5] Cfr. *The Belfast Agreement. An Agreement reached at the Multiparty Talks on Northern Irelands, Strand* 1. Sec. 2-4.
[6] *Ibid*., Sec. 5. Il testo dell'Accordo e del Trattato fra il Regno Unito e l'Irlanda del Nord è reperibile a questo indirizzo.
[7] *Ibid*., Sec. 11.
[8] *Ibid*., Sec. 14-25.
[9] *The Belfast Agreement. Rights, Safeguards and Equality of Opportunity*, 1: fra I diritti individuati dall'Accordo, la libertà di pensiero e di religione, il diritto di perseguire democraticamente le proprie aspirazioni politiche e nazionali, il diritto a perseguire modifiche costituzionali con mezzi pacifici.
[10] *Ibid*, 2.
[11] Per una rassegna di questa giurisprudenza vedi B. DICKSON, *The European Convention on Human Right and the Conflict in Northern Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Altre disposizioni dell'Accordo riguardano lo scioglimento delle milizie armate da entrambe le parti e il trattamento da riservare ai prigionieri. Si tratta di previsioni fondamentali per la risoluzione pacifica del conflitto irlandese ma che, come vedremo fra poco, si sono rivelate tutt'altro che facili da attuare per via del perdurante clima di sospetto fra le due comunità.

Altrettanto complessa è risultata l'attuazione delle disposizioni contenute nell'Accordo concernenti il riconoscimento dei diritti delle vittime delle violenze commesse durante i *Troubles*. A questo proposito l'Accordo dichiarava che il riconoscimento delle sofferenze patite dalle vittime doveva costituire una componente fondamentale del processo di riconciliazione e rinviava su questo tema ai lavori della *Northern Ireland Victims Commission*[12]. In realtà, l'individuazione di un metodo per giungere ad una ricostruzione condivisa degli avvenimenti legati ai *Troubles* è stata tutt'altro che agevole: il nuovo accordo raggiunto in proposito nel 2014 è rimasto in gran parte sulla carta[13] e l'atto approvato dal Parlamento di Westminster nel 2023 per affrontare la questione – il *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023* – ha conseguito, come vedremo meglio in seguito, l'effetto opposto di ulteriormente polarizzare le posizioni su questa delicatissima materia.

Assai più spedita è stata invece almeno la prima fase dell'attuazione dell'accordo sul piano istituzionale: l'emendamento alla Costituzione irlandese teso ad approvare l'accordo fra il Governo britannico e quello irlandese ed a eliminare il riferimento alla rivendicazione territoriale all'Irlanda del Nord venne sottoposto il 22 maggio 1998 a referendum da parte degli elettori irlandesi insieme all'Accordo con il Regno Unito, ottenendo oltre il 94 dei voti favorevoli[14]. Un referendum si svolse nello stesso giorno anche nell'Ulster per approvare l'Accordo, ottenendo il 71 % dei voti favorevoli.

Il Parlamento di Westminster approvò invece nel 1998 il *Northern Ireland Act* con il quale si è definito lo statuto di autonomia dell'Irlanda del Nord. Oltre a precisare le materie oggetto di devoluzione nonché la composizione e le funzioni dell'Assemblea nordirlandese e dell'Esecutivo, il provvedimento, nella sezione riguardante i diritti umani e le pari opportunità, prevede, in osservanza con quanto previsto in sede di Accordo, l'istituzione di una Commissione per i diritti umani nell'Irlanda del Nord nominata dal Segretario di Stato competente in modo da rappresentare equamente le diverse comunità[15]. Fra i compiti della

[12] *The Belfast Agreement. Rights, Safeguards and Equality of Opportunity*, 11-13.

[13] Si tratta del c.d. *Stormont House Agreement* siglato nel dicembre 2014 dai Governi britannico ed irlandese e da gran parte dei partiti nordirlandesi. L'Accordo prevedeva, fra le altre misure, l'istituzione con legge di una *Historical Investigations Unit* quale organo indipendente incaricato di condurre indagini sulle uccisioni perpetrate nel periodo dei *Troubles*. Il testo dell'Accordo è reperibile all'indirizzo.

[14] L'emendamento modifica il testo dell'art. 29 della Costituzione irlandese sostituendo la rivendicazione dell'intera isola quale parte integrante del territorio della Repubblica con le già ricordate disposizioni dell'Accordo del venerdì' santo che prevedono una possibile riunificazione dell'Irlanda del Nord al resto della Repubblica al verificarsi delle condizioni previste dall'Accordo stesso (referendum nell'Irlanda del Nord). L'emendamento prevede inoltre che la sua entrata in vigore sia subordinata alla verifica da parte del Governo irlandese che la controparte britannica abbia provveduto ad adempiere quanto previsto a suo carico dall'Accordo. La liberatoria in questo senso da parte del Governo irlandese è intervenuta nel dicembre 1999, determinando così la formale entrata in vigore delle modifiche costituzionali.

[15] Cfr. *Northern Ireland Act 1998*, § 68.

Commissione vi sono: vigilare sull'adeguato rispetto dei diritti umani nella provincia dal punto di vista legale e pratico, trasmettere pareri al Segretario di Stato sulle misure per attuare un'efficace tutela di tali diritti, esprimere pareri su richiesta o di propria iniziativa sugli interventi legislativi all'esame dell'Assemblea nordirlandese. La legge conferma inoltre l'attribuzione alla Commissione di una importante prerogativa prevista dall'Accordo di Belfast: quella di svolgere funzioni di proposta e consultive nei confronti del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord per l'adozione da parte del Parlamento britannico di uno specifico provvedimento legislativo finalizzato ad introdurre nell'Ulster diritti ulteriori rispetto a quanto previsto dalla CEDU in particolare per quanto riguarda la tutela della pari dignità e del mutuo rispetto fra le due comunità nordirlandesi. Tale legislazione avrebbe dovuto ad andare a comporre, insieme alla CEDU, un *Bill of Rights* specifico per l'Irlanda del Nord[16].

Se l'assetto istituzionale e lo statuto di autonomia dell'Irlanda de Nord sono stati definiti con una certa rapidità, il concreto funzionamento di tali istituzioni e la piena attuazione dell'Accordo hanno subito numerose battute d'arresto. Le prime elezioni dell'Assemblea nordirlandese con sede nel Palazzo di Stormont a Belfast hanno avuto luogo nel giugno 1998, ma la concreta entrata in funzione dell'Assemblea (e quindi anche dell'esecutivo da essa eletto) è stata a lungo rinviata per il rifiuto dei partiti unionisti di partecipare ai lavori prima della completa rinuncia alla lotta armata da parte delle formazioni nazionaliste. Benché l'accordo prevedesse la completa smilitarizzazione entro il 2000, l'I.R.A. annunciò di avere definitivamente deposto le armi solo nel luglio 2005, mentre l'U.D.A., l'ala paramilitare degli unionisti, fece altrettanto molto tempo dopo, nel gennaio 2010. Ciò ha di fatto determinato un funzionamento a singhiozzo delle istituzioni rappresentative nordirlandesi compromettendo, di conseguenza, anche il concreto esercizio dei poteri devoluti[17]. Alle questioni riguardanti lo scioglimento delle formazioni paramilitari si sono nel corso del tempo aggiunte altre controversie sulla concreta gestione delle competenze attribuite all'Assemblea e al Governo nordirlandese (in particolare in materie particolarmente sensibili quali la giustizia, le forze di polizia e il welfare). Le elezioni dell'Assemblea del maggio 2022 hanno visto emergere una situazione nuova, con la conquista per la prima volta del maggior numero di seggi a Stormont da parte del Sinn Fein, che quindi ha conseguito il diritto ad eleggere il *First Minister*. Ma subito dopo le elezioni i lavori sono stati nuovamente bloccati questa volta su iniziativa dei maggiori partiti unionisti, guidati dal DUP, per protesta contro le previsioni, a loro avviso penalizzanti, contenute dell'Accordo di recesso dall'UE siglato dal Governo britannico, sul quale ritorneremo fra poco. L'attività dell'Assemblea è potuta riprendere solo dopo la definizione delle modifiche all'Accordo contenute nel c.d. *Windsor Framework*, consentendo così nel

[16] Cfr. il punto 4 della sezione *Rights, Safeguards and Equality of Opportunity* dell'Accordo di Belfast.
[17] Per una puntuale ricostruzione delle travagliate vicende dell'assemblea del Nord Irlanda, si veda il *Research paper* predisposto dal Servizio di ricerca e informazione di Stormont in occasione del 25° anniversario di vita dell'Assemblea, *The Assembly@25*, reperibile all'indirizzo.

febbraio 2024 l'elezione del primo *First minister* nazionalista, nella persona della Vice presidente del Sinn Fein Michelle O'Neill.

Quanto all'attuazione del sistema di tutela dei diritti previsto dall'Accordo di Belfast, va in primo luogo detto che l'incorporazione della CEDU nel diritto interno britannico operata con il *Human Rights Act* del 1998 ha certamente rafforzato l'apparato di garanzie apprestato dall'Accordo[18]. Com'è noto, il HRA, pur operando un difficile compromesso fra i principi della *rule of law* e della sovranità parlamentare, rendeva vincolante il riferimento alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per tutte le Corti britanniche e per la stessa pubblica amministrazione. Ciò che il GFA prevedeva in termini speciali (l'incorporazione della CEDU nel diritto nordirlandese) veniva ora esteso all'intero Regno Unito, seppure con conseguenze giuridiche diverse: mentre nell'Accordo si dispone che all'incorporazione consegua il potere delle Corti di disapplicare la legislazione approvata dall'Assemblea di Belfast ritenuta incompatibile con la CEDU, l'HRA prevede invece la possibilità da parte dei giudici di effettuare solo una dichiarazione di incompatibilità con la CEDU della legislazione del Parlamento di Westminster, rimanendo in capo al Governo e al Parlamento il potere di eventualmente adottare le modifiche alle disposizioni di legge giudicate in conflitto con la Convenzione.

Quanto alla approvazione, ipotizzata dall'Accordo di Belfast, di un *Bill of rights* specifico per l'Irlanda del nord, la questione si è in parte intrecciata a quella dell'eventuale adozione di un *Bill of rights* per il Regno Unito alternativo o integrativo rispetto al riferimento alla CEDU (su cui si veda più avanti). La Commissione per i diritti umani nordirlandesi, al termine di una lunga e complessa serie di consultazioni, ebbe a predisporre nel 2008 un testo per l'Esecutivo di Londra, senza tuttavia che quest'ultimo desse seguito all'iniziativa[19].

---

[18] Fra i moltissimi scritti sull'HRA, si vedano almeno, in ordine cronologico: D. FELDMAN, *The Human Rights Act 1998 and constitutional principles* in *Legal Studies*, vol. 19 , n. 2 , June 1999, pp. 165-206; G.F. FERRARI, La *Convenzione europea e la sua «incorporation» nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 1999, p. 125 ss; A. CLAPHAM, *The European Convention on Human Rights in the British Courts. Problems Associated with the Incorporation of International Human Rights*, in P. ALSTON (ed.), *Promoting Human Rights through Bills of Rights*, 1999, New York, Clarendon Press, p. 95 ss; P. LEYLAND, *Human Rights Act 1998: riportare i diritti a casa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2000, p. 83; C.A. GEARTY, *Reconciling Parliamentary Democracy and Human Rights, Law Quarterly Review,* 2002, vol. 118 (Apr), pp. 248-269; D. FELDMAN, *Parliamentary Scrutiny of legislation and Human Rights*, in *Public Law,* 2002, pp. 323-348; Cfr. L. BLACK-BRANCH, *Parliamentary Supremacy or Political Expediency?: The Constitutional Position of the Human Rights Act under British Law*, in *Statute Law Review*, n. 1, 2002, p. 59 ss; Mark TUSHNET, *New Forms of Judicial Review*, in *Wake Forest L. Rev.,* n. 38, 2003, pp. 813-838; Janet L. HIEBERT, *Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights?* in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, n. 1, January 2006, pp. 1-38; R. BELLAMY, *Political constitutionalism and the Human Rights Act*, *International Journal of Constitutional Law,* Volume 9, Issue 1, January 2011, pp 86-111; F. NANIA, *Le garanzie dei diritti fondamentali e le trasformazioni costituzionali nel Regno Unito. Corti e Parlamento tra common law e Human Rights Act*, Roma, Sapienza Università Editrice, 2024. Per un commento testuale all'HRA, si veda J. WADHAM, H. MOUNTFIELD, E. PROCHASKA, R. DESAI (eds.) *Blackstone's Guide to the Human Rights Act 1998*, 7 ed., Oxford, Oxford University Press, 2015. Per un inquadramento storico della tutela dei diritti nell'ordinamento britannico e le innovazioni introdotte con l'HRA, si veda C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, il Mulino, 2014, in particolare pp. 274 ss.

[19] Per il contenuto delle proposte della Commissione si veda: NORTHERN IRELAND HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Advice to the Secretary of State for Northern Ireland*, 10 December 2008, disponibile all'indirizzo. Nell'elencare i diritti che dovrebbero essere contemplati in un *Northern Ireland Bill of Rights*, la Commissione

3. Gli effetti destabilizzanti della Brexit

La storica decisione adottata dagli elettori britannici con il referendum del 23 giugno 2016 in favore dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea ha posto sotto stress l'intero assetto delle garanzie stabilito dagli Accordi del 1998[20]. Com'è noto, uno degli scogli più difficili da superare per dare attuazione al referendum è stato infatti rappresentato dalla questione irlandese. Quello che è stato definito il 'Brexit trilemma' poneva ai negoziatori dell'accordo sulla Brexit l'arduo compito di raggiungere tre obiettivi che era assai difficile (se non impossibile) raggiungere tutti insieme: il rispetto degli Accordi del Venerdì santo con l'impegno a mantenere un *soft border* fra Irlanda del Nord e il resto dell'isola; la conservazione del libero movimento di merci e persone nel mar d'Irlanda; l'uscita del Regno Unito dal mercato unico e dall'unione doganale europea fortemente voluta dal Governo britannico. L'abbandono della Ue da parte di Londra avrebbe infatti in linea di principio imposto la costituzione di un confine rigido fra un paese UE quale la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord ormai facente parte di uno Stato non più appartenente all'Unione. Un intervento, che limitando gravemente la libertà di movimento fra le due Irlande, avrebbe già di per sé rimesso in discussione il fragile equilibrio raggiunto dagli Accordi del Venerdì santo. Gli Accordi davano infatti quella libertà come un dato ormai acquisito: la loro possibile revoca non poteva non destare profonde preoccupazioni in primo luogo nella comunità cattolica nordirlandese. Sarebbe stata tuttavia l'intera provincia a risultare penalizzata con l'imposizione di un confine 'duro' anche di tipo doganale che avrebbe seriamente compromesso i rapporti commerciali con il resto dell'isola. L'alternativa era mantenere aperta la frontiera fra le due Irlande e introdurre una barriera doganale fra l'Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito. Come noto, è questa seconda opzione ad essere stata sostanzialmente perseguita dall'Accordo di recesso faticosissimamente raggiunto fra l'Unione europea e il Governo britannico guidato da Boris Johnson. Il Protocollo riguardante l'Irlanda del Nord annesso all'Accordo di recesso ed entrato in vigore il 1° gennaio 2021 prevede che l'Irlanda del Nord esca formalmente dal mercato unico europeo, ma benefici di uno speciale status tale da consentire il libero movimento delle merci con la Repubblica d'Irlanda; per converso le merci provenienti dal Regno Unito e dirette all'Irlanda del Nord, ma potenzialmente destinate all'Unione europea avrebbero dovuto subire i controlli e i dazi doganali. Si tratta di una soluzione che scontentava gravemente gli unionisti che la ritenevano palesemente lesiva dell'Accordo del

distingue fra i diritti già previsti dalla CEDU ed incorporati dalla HRA e 'nuovi' diritti che dovrebbero andare ad integrare la prima categoria: fra questi vi sono diritti riguardanti l'ambito penale (diritto ad essere giudicati da una giuria per i reati più gravi, diritto per le persone sottoposte ad arresto di essere assistite da un legale; diritto per di detenuti ad avere contatti con il familiari, diritto alla integrazione sociale dei detenuti dopo l'espiazione della pena), diritti civili (divorzio e unioni civili), diritti sociali (educazione, lavoro, abitazione). La proposta del 2008 era stata preceduta da altre iniziative di analogo tenore da parte della Commissione: per una valutazione di tali iniziative e le ragioni del loro mancato accoglimento da parte di Londra, vedi B. DICKSON, *op. cit.*, pp 365-369.

[20] J. DOYLE E E. CONNOLY, *Brexit and the Northern Ireland Question*, in F. FABBRINI (ed.), *The Law and Politics of Brexit*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

1998 secondo cui l'Irlanda del Nord avrebbe dovuto rimanere parte integrante a tutti gli effetti del Regno Unito. Le aspre controversie che ne seguirono (e che avevano ad un certo punto indotto il premier Johnson a forzare gli Accordi con l'UE per ritornare ad un regime di libero scambio con Belfast) sono state (almeno temporaneamente) appianate con il nuovo accordo raggiunto nel febbraio 2023 fra l'Unione Europea e il Regno Unito (il c.d. *Windsor Framework*, WF[21]) che semplificava significativamente i controlli sulle merci in transito fra l'Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito introducendo un canale privilegiato (la *green lane*) per i prodotti destinati ad essere utilizzati unicamente nell'Ulster. La provincia si confermava sostanzialmente territorio comune a due "single market": il Mercato Unico dell'Unione Europea e l'*Internal Market* britannico. Al contempo, il nuovo Accordo aumentava i poteri di controllo dell'Assemblea nordirlandese sull'applicazione dinamica del diritto UE in terra nordirlandese[22].

Il *Windsor Framework* conferma sostanzialmente le previsioni del Protocollo in merito all'applicazioni del diritto UE in terra nordirlandese ad ampi settori di intervento legislativo.

Per quanto riguarda l'aspetto specifico della tutela dei diritti umani, va ricordato quanto previsto in via generale dal Protocollo e confermato dal WF: l'obiettivo principale di questi documenti è garantire la tutela dei principi stabiliti dal GFA a partire dal diritto all'autodeterminazione democratica del popolo nordirlandese. Le singole previsioni del Protocollo e del WF intendono pertanto corrispondere alle '*unique circumstances on the island of Ireland*', favorendo le condizioni per il prosieguo della cooperazione Nord-Sud nell'isola[23].

A questo proposito, di grande rilievo sono le previsioni contenute nell'articolo 2 del Protocollo riguardante i diritti degli individui: al comma 2 il Regno Unito si impegna a sostenere l'attività per la tutela de diritti e la non discriminazione svolta dalle istituzioni create dal GDF, quali la *Northern Ireland Human Rights Commission*, *l'Equality Commission for Northern Ireland* e il *Joint Committee of Representatives of the Human Rights Commissions of Northern Ireland and Ireland*; ma, soprattutto, al comma 1, il Regno Unito si vincola a garantire che nessuna diminuzione dei diritti, garanzie e tutele di eguali opportunità derivanti dalla parte dedicata a tale argomento dal GFA derivi dal recesso dall'Unione europea, inclusa la protezione contro le discriminazioni come regolata dalle norme di diritto UE elencate nell'allegato 1 al Protocollo. L'allegato contiene una lista di sei importanti direttive europee

[21] Benché il *Windsor Framework* contenga solo delle modifiche al precedente Protocollo sull'Irlanda del Nord annesso all'Accordo di recesso, ad esso si fa spesso riferimento, soprattutto da parte britannica, per indicare l'intero Accordo sull'Irlanda del nord, comprensivo sia del testo originario del Protocollo che delle modifiche successive.

[22] Si introduce in particolare il c.d. *Stormont Brake* che consente all'Assemblea di Belfast di bloccare l'applicazione in territorio nordirlandese di modifiche normative derivanti da decisioni delle istituzioni europee incidenti su temi oggetto del Framework i cui effetti abbiano un impatto significativo sulla vita quotidiana dei cittadini dell'Ulster. Su questi profili, vedi C. MARTINELLI, *Windsor Framework*, *ovvero come gestire la Brexit cercando la* quadratura *del cerchio*, in *Diritti comparati*, 9 marzo 2023, reperibile all'indirizzo. In merito al delicato profilo dell'applicazione nell'Ulster del diritto UE va anche ricordato che già il testo originario del Protocollo prevede, e il WF ha confermato, che la soluzione individuata dallo stesso Protocollo possa essere, dopo quattro anni a partire dal 2020, soggetta a rivalutazione da parte dell'Assemblea di Belfast.

[23] Vedi art. 1 del Protocollo, il cui testo è reperibile all'indirizzo.

riguardanti la non discriminazione nei posti di lavoro o nell'accesso ai servizi sociali. Tali garanzie dovranno essere quindi assicurate nell'Ulster anche dopo la Brexit.

Attraverso la clausola di 'non diminuzione' il rinvio al diritto UE va tuttavia ben oltre il riferimento alle direttive allegate al Protocollo. Abbiamo infatti visto che il GFA contiene un vero e proprio *bill of rights* che elenca una serie di importanti garanzie a favore dei cittadini nordirlandesi. In forza del WF il contenuto di tali garanzie dovrà conformarsi non solo a quanto previsto dal diritto interno, ma adeguarsi in termini dinamici agli standard stabiliti dal diritto UE: solo in tal modo il principio della 'non diminuzione' potrà dirsi veramente assicurato. Quando si tratterà di applicare il diritto UE, ciò dovrà esser fatto alla luce di quanto previsto dalla Carta dei diritti dell'Unione europea. Anche se l'Accordo di recesso sancisce che la Carta non abbia più effetto nel Regno Unito dopo il 31 dicembre 2020, questa previsione non può dirsi valida per l'Irlanda del Nord, nella misura in cui in tale territorio si continuerà ad applicare il diritto UE[24]. La portata generale e il carattere di rinvio mobile al diritto UE propria di questo meccanismo renderà evidentemente non semplice la sua applicazione sul piano pratico[25]. Si tratta di aspetti probabilmente non sufficientemente valutati dal Governo britannico al momento della firma degli Accordi per il loro impatto sui possibili conflitti fra la legislazione di Westminster e quella UE applicabile in territorio irlandese. Tali profili critici si sono di recente puntualmente manifestati attraverso alcune importanti decisioni giudiziarie che saranno esaminate più avanti (vedi § 4).

Nella difficile situazione creata dalla Brexit, tanto il Protocollo sull'Irlanda del nord che il successivo *Windsor Framework* hanno quindi confermato il rinvio al quadro approntato dal GFA quale principale riferimento per la tutela dei diritti dei cittadini nordirlandesi, indipendentemente dalla loro appartenenza etnico-religiosa. Ma, come abbiamo anticipato in apertura, è proprio uno dei caposaldi di tale sistema – l'aggancio alla CEDU operato dal GFA e successivamente incorporato nell'ordinamento britannico dall'HRA – ad essere stato recentemente preso di mira in particolare da parte dei governi britannici a guida conservatrice con una serie di interventi normativi volti a limitare o a rimuovere del tutto l'applicazione in terra britannica della Convenzione del 1949. Si è trattato nella maggior parte dei casi di provvedimenti ispirati dall'insofferenza per le potenziali limitazioni derivanti dalla Convenzione per le politiche di contrasto all'immigrazione irregolare. In un caso, quello del *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023*, si è tuttavia intervenuti direttamente su un aspetto cruciale del processo di pacificazione connesso agli atti di violenza perpetrati durante l'epoca dei *Troubles*: il seguito da dare ai processi penali in corso e quelli futuri a carico dei responsabili delle violenze. L'effetto cumulativo dei diversi interventi ha operato in senso ulteriormente destabilizzante del fragile quadro di

[24] T. LOCK , E. FRANTZIOU, A. DEB, *The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights and general principles with the Windsor Framework*, Belfast, Northern Ireland Human Rights Commission, Maggio 2024.
[25] A. O'DONOGHUE, *Non Discrimination*, in F. FABBRINI (ed.), *The Law and Politics of Brexit*, vol. IV: *The Protocol on Ireland/Northern Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 98 ss.

equilibri avviato dagli Accordi del 1998. Conviene quindi esaminare in maggiore dettaglio la portata di questi provvedimenti.

4. Le recenti iniziative per limitare la portata della CEDU nel Regno Unito

Non da oggi nel Regno Unito è aperto un vivace confronto sull'effettiva capacità dell'HRA – attraverso l'incorporazione di una carta dei diritti di natura sostanzialmente transnazionale[26] – di assicurare un'adeguata tutela di diritti umani in ambito nazionale[27]. Soprattutto, si è messa in dubbio la compatibilità del sistema introdotto dal HRA rispetto alla tradizione giuridica inglese[28]. Già nel 2006, da Leader dell'opposizione David Cameron ebbe a suggerire la proposta di sostituire l'Atto del 1998 con un *Bill of rights* nazionale[29]. L'ipotesi di operare una riflessione complessiva sul sistema di tutele offerto dall'HRA compariva anche in un *Green paper* presentato l'anno successivo dal nuovo Primo ministro Gordon Brown[30]. Alle proposte da parte politica ebbero ad affiancarsi autorevoli analisi in sede scientifica[31]. Più di recente l'argomento è tornato di attualità in relazione ad alcuni temi caldi della politica britannica, con particolare riguardo alle politiche per il contrasto all'immigrazione irregolare, uno dei cavalli di battaglia dei governi a guida conservatrice. La necessità, derivante dall'HRA, di rispettare i principi stabiliti dalla CEDU e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha portato ad alcune decisioni giurisdizionali avverse ai provvedimenti decisi dal Governo: emblematico il caso del piano di trasferimento coatto dei richiedenti asilo in Ruanda (il c.d. *Rwanda Plan*). Di qui la ripresa delle posizioni polemiche contro l'obbligo di osservare gli orientamenti di una Corte 'straniera' come la Corte EDU.

Nell'agosto 2023 la *Home secretary* Suella Braveman si è dichiarata personalmente favorevole all'uscita del paese dalla Convenzione in ragione dalla natura politicizzata e dell'approccio interventista della Corte di Strasburgo rispetto alle decisioni dei governi nazionali[32]: un attacco motivato soprattutto dalla decisione della Corte EDU di accordare tutela

[26] Sulla CEDU come 'vera carta costituzionale della grande Europa' vedi F. SUDRE, *L'Europe des droits de l'homme. L'Europe et le droit,* in *Droits*, n. 14, 1991, p. 105.

[27] Sul tema si veda F. NANIA, *Le garanzie dei diritti fondamentali e le trasformazioni costituzionali nel Regno Unito,* cit., in particolare p. 143 ss.

[28] «Con la riformulazione dello statuto delle libertà che deriva dall'*incorporation*, un ulteriore colpo è stato assestato al tradizionale divario tra il mondo del *common law* e mondo del diritto di matrice romano-giustinianea. Il processo di integrazione risultava invero già in corso in seguito all'adesione britannica all'Europa comunitaria, ma certo, rispetto ai diversi cavalli di Troia precedentemente introdotti nell'ordinamento domestico, l'*incorporation* ha assunto le sembianze e le dimensioni di un'invasione in grande stile, in grado di giungere al cuore del sistema costituzionale»: A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, il Mulino, 2 ed., 2013, pp. 56-57.

[29] D. CAMERON, *Balancing freedom and security: A modern British Bill of Rights*, speech to the Centre for Policy Studies, 26 June 2006, pubblicato in *The Guardian* del 26 giugno 2006 e reperibile all'indirizzo.

[30] *The Governance of Britain*, July 2007, reperibile all'indirizzo.

[31] Per una sintesi delle più autorevoli ipotesi di revisione dell'HRA formulate in sede scientifica vedi il Rapporto pubblicato dallo Justice Constitution Committee, *A British Bill of Rights. Informing the Debate*, London, 2007, reperibile all'indirizzo.

[32] *Suella Braverman restates wish for UK to leave European court of human rights* in The *Guardian* del 28 agosto 2023, reperibile all'indirizzo.

temporanea ad alcuni richiedenti asilo colpiti da provvedimenti di trasferimento forzato in Ruanda, con l'effetto di bloccare l'efficacia dell'intero piano avviato in questo senso dal Governo britannico[33]. Di portata più generale le tesi espresse da Jonathan Sumption, un ex giudice della Corte suprema britannica, favorevole all'uscita dalla Convenzione da parte del Regno Unito in ragione del carattere a suo avviso 'creativo' assunto dalla giurisprudenza della Corte EDU in materia di diritti senza alcuna base di legittimazione democratica. Un tendenza che secondo questo autore consiglierebbe l'abbandono della CEDU e la sua sostituzione con un *Bill of Rights* nazionale[34].

Sostanzialmente su queste posizioni si è attestata la linea ufficiale del partito conservatore. Il manifesto elettorale in vista delle elezioni politiche del 2019 annunciava l'impegno a rivedere lo *Human Rights Act* in modo da assicurare 'un adeguato equilibrio fra i diritti delle persone, le imprescindibili esigenze della sicurezza nazionale e l'efficacia dell'azione di governo'[35] .

Per dare attuazione a questi propositi, il Governo britannico ha affidato nel dicembre 2020 il compito di proporre possibili aggiornamenti allo HRA ad una Commissione indipendente di esperti il cui rapporto finale è stato trasmesso al Parlamento nel dicembre 2021[36]. In gran parte prescindendo dalle (limitate) proposte di modifica dell'HRA contenute nel Rapporto, il Governo ha tuttavia presentato nel giugno 2022 un progetto di legge finalizzato a sostituire l'HRA con un *Bill of rights* nazionale inteso ufficialmente ad un migliore adattamento delle tutele offerte dalla CEDU al diritto britannico[37]. In realtà il progetto, depositato alla *House of commons* senza esperire le procedure di *pre-legislative scrutiny* consuete per questo tipo di proposte, si è in gran parte caratterizzato come una risposta politica alla già ricordata decisione con la quale la Corte EDU aveva pochi giorni prima di fatto sospeso l'attuazione del piano di trasferimento dei richiedenti asilo in Ruanda. Il progetto del Governo si poneva l'obiettivo principale di dare attuazione all'impegno del manifesto elettorale conservatore di 'ribilanciare il rapporto fra le Corti britanniche e la Corte EDU'.

---

[33] Corte europea dei diritti dell'uomo, *N.S.K. c. Regno Unito*, procedimento n. 28774/22, decisione del 14 giugno 2022; Corte europea dei diritti dell'uomo, R.M. *c. Regno Unito,* procedimento n. 29080/22 e *H.N. c. Regno Unito,* procedimento n. 29084/22, decisioni del 15 giugno 2022. Com'è noto, successivamente la Corte suprema britannica, pronunciandosi da capo su due precedenti decisioni della *Divisional Court* e della *Court of Appeal*, ha definitivamente annullato il provvedimento ministeriale che prevedeva il trasferimento di alcuni cittadini stranieri dal Regno Unito al Ruanda: cfr. Corte Suprema britannica, AAA e altri c. Secretary of State for the Home Department, sentenza del 15 novembre 2023. Sulla sentenza della Corte suprema e le controversie legate all'attuazione del *Rwanda Plan*, vedi A. PASQUERO, *La Corte suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sistema penale*, 14 dicembre 2023; A. DIRRI, *"Hotel Rwanda": la decisione della Corte Suprema del Regno Unito sul Rwanda Plan e le sue conseguenze*, in *Diritti Comparati*, 30 gennaio 2024; C. MARTINELLI, *Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi inter-governativi, legislazione e giurisprudenza* in *DPCE On-Line*, 2, 2024.

[34] J. SUMPTION, *Judgment Call: The Case for leaving the EHCR*, in *The Spectator* del 30 settembre 2023, reperibile all'indirizzo.

[35] Cfr. *Get Brexit Done. Unleash Britain's Potential. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, p. 50, reperibile all'indirizzo.

[36] *Human Rights Act Review presented to Parliament by the Secretary of State for Justice by Command of Her Majesty*, December 2021, reperibile all'indirizzo.

[37] Sui contenuti della iniziativa del Governo e i suoi precedenti, vedi E. GABRIELE, *Il Bill of Rights Bill e gli altri tentativi di riforma dello Human Rights Act nell'ordinamento britannico*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6, 2022.

Pur confermando l'adesione del Regno Unito alla Convenzione di Strasburgo, l' obiettivo veniva perseguito disponendo che: a) è la Corte suprema britannica (e non la Corte EDU) a determinare il concreto contenuto giuridico dei diritti garantiti dalla Convenzione ai fini del diritto nazionale; b) le Corti nazionali non sono più tenute ad interpretare la legislazione nazionale, nella misura più ampia possibile, in modo che essa sia compatibile con i diritti tutelati dalla Convenzione; c) le Corti sono tenute a riconoscere il massimo rilievo al principio secondo cui, in una democrazia parlamentare, le decisioni riguardanti il bilanciamento fra differenti obiettivi politici, diversi diritti riconosciuti dalla Convenzione e specifici diritti garantiti a differenti categorie di persone sono propriamente adottate dal Parlamento[38]. In realtà, il progetto, nel riportare nel nuovo *Bill of rights* nazionale i diritti tutelati dalla CEDU, inseriva significative limitazioni ed eccezioni alle modalità di garanzia di tali diritti in relazione alle necessità di tutela di altre esigenze, come quelle riguardanti l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale[39]. Le proposte del Governo sono state accolte da un coro di critiche sia in ambito parlamentare sia da parte di studiosi e di associazioni per la difesa dei diritti civili. Secondo gran parte dei critici, il progetto, pur confermando formalmente l'adesione alla CEDU, avrebbe sostanzialmente configurato un'uscita del Regno Unito dal sistema di tutele offerto dalla Convenzione, comportando una incisiva diminuzione del livello di garanzia dei diritti fondamentali in ambito nazionale. L'allontanamento da parte delle corti nazionali dagli indirizzi elaborati dalla giurisprudenza della Corte EDU avrebbe comportato paradossalmente un aumento dei casi di condanna del Regno Unito da parte della Corte di Strasburgo, oltre ad un sostanziale regresso nella tutela di categorie particolarmente vulnerabili come i detenuti o le donne vittime di violenze domestiche[40]. Come vedremo più in dettaglio in seguito, altri rilievi mettevano in luce i rischi derivanti per la tenuta degli Accordi del Venerdì santo che avevano consentito la fine delle violenze nell'Irlanda del Nord. Anche a seguito di tali reazioni e complice il cambio di governo determinato dalle dimissioni del premier Boris Johnson, il progetto è stato in seguito ritirato. Ciò non ha impedito al successivo Governo guidato (dopo la breve parentesi dell'esecutivo di Liz Truss) da Rishi Sunak di ritornare all'attacco della CEDU con provvedimenti questa volta mirati su singoli aspetti toccati dalla Convenzione, ma caratterizzati dalla comune finalità di introdurre limitazioni all'applicazione in ambito nazionale della giurisprudenza della Corte EDU[41].

Il primo di questi interventi è l'*Illegal Migration Act 2023* entrato in vigore nel novembre 2023 ed inteso a contrastare l'immigrazione irregolare nel Regno Unito, in particolare quella

[38] Cfr. *Bill of Rights Bill*, § 1. Il testo del progetto è reperibile all'indirizzo.
[39] Cfr. ad esempio quanto previsto dal progetto in materia di *freedom of speech* (§ 4) o di tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure di trasferimento coatto (§ 8).
[40] La critica più sistematica al progetto del Governo è contenuta nel Rapporto finale presentato sul tema dal Comitato congiunto delle due Camere sui diritti umani: cfr. House of Commons House of Lords, Joint Committee on Human Rights, Legislative Scrutiny: Bill of Rights Bill. Ninth Report of Session 2022-23, 17 gennaio 2023, reperibile all'indirizzo.
[41] Per un'analisi del rapporto fra tali provvedimenti , l'HRA e la CEDU, vedi House of Commons Library, *Research Briefing: The European Convention on Human Rights and the Human Rights Act 1998*, Febbraio 2024, reperibile all'indirizzo.

praticata con piccole imbarcazioni provenienti dalle coste francesi[42]. L'Atto contiene una serie di disposizioni che derogano l'HRA e impongono alle Corti di non tenere conto in determinate circostanze delle misure provvisorie di tutela emanate dalla Corte EDU. Assai significativamente, al momento della sua presentazione in Parlamento, il provvedimento non è stato accompagnato dalla dichiarazione di compatibilità con l'*Human Rights Act* prevista della sec. 19 dello stesso HRA per le iniziative legislative dell'esecutivo[43]. Ancora più controverso il contenuto del *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024* approvato nell'aprile del 2024 dal Parlamento britannico dopo un lungo ed inedito braccio di ferro ingaggiato dal Governo Sunak con la Camera dei Lords che intendeva introdurre al testo alcuni emendamenti alla fine respinti dall'esecutivo[44]. Come ho accennato in precedenza, l'intervento legislativo è stato proposto dal Governo dopo la già ricordata decisione della Corte suprema britannica di sospendere il piano di trasferimento forzato dei migranti irregolari in Ruanda[45]. La nuova legge fa seguito alle modifiche introdotte all'accordo con il paese africano, in particolare con la previsione di vietare l'ulteriore trasferimento dei migranti verso paesi terzi diversi dal Regno Unito[46]. Dopo l'approvazione della legge, il premier Sunak ha significativamente dichiarato che, in caso di ulteriori ostacoli frapposti dalla Corte EDU all'applicazione del piano di trasferimento dei migranti irregolari in Ruanda, il Regno Unito non avrebbe esitato a lasciare la Convenzione di Strasburgo. Sunak ha infatti chiarito di ritenere la sicurezza dei confini e il controllo dell'immigrazione illegale obiettivi più importanti dell'ossequio ad una "Corte straniera"[47]. Si tratta chiaramente di affermazioni pensate in funzione dell'imminente rinnovo della Camera dei comuni in vista della quale il draconiano provvedimento anti immigrazione avrebbe costituito il pezzo forte della campagna elettorale del partito conservatore. Le tesi espresse da Sunak riflettono tuttavia abbastanza fedelmente sentimenti diffusi nell'ala destra del suo partito, favorevoli all'uscita del Regno Unito dalla Convenzione del Consiglio d'Europa in nome della piena affermazione della sovranità nazionale anche nel campo della tutela dei diritti. Il *Rwanda Act* presenta certamente profili fortemente critici che vanno ben oltre il rapporto con la giurisprudenza della Corte EDU, ponendo in questione secondo diversi commentatori le stesse basi della *rule of law* e della separazione dei poteri stabiliti dalla costituzione britannica: ad esempio dove impone alle Corti di considerare in ogni caso il

[42] Il testo della legge è reperibile all'indirizzo.
[43] Su questo aspetto vedi A. KAVANAGH, *Is the Illegal Migration Act itself illegal? The Meaning and Methods of Section 19 HRA,* in *U.K. Const. L. Blog*, 10 Marzo 2023.
[44] Il testo della legge è reperibile all'indirizzo. Sul contenuto di questo provvedimento e le sue implicazioni costituzionali si veda G. CARAVALE, *Il Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024 e il conflitto tra sovranità parlamentare e Rule of law*, in *Nomos*, n. 1, 2024, pp. 2-3.
[45] Vedi nota 31.
[46] Sui contenuti del nuovo Accordo (che ha assunto la forma di un vero e proprio Trattato bilaterale rispetto al precedente *Memorandum of Understanding*, vedi. J. JONES, *What is the government's new Rwanda's asylum plan?*, in *Institute for Government, explainer*, 7 Dicembre 2023 e C. MARTINELLI, *Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi inter-governativi, legislazione e giurisprudenza,* cit.
[47] Cfr. *Sunak: Rwanda plan 'more important' than ECHR membership* in *The Telegraph* del 3 aprile 2024.

Ruanda come un 'paese sicuro' per il trasferimento dei migranti[48]. Anche in considerazione di questi aspetti, il partito laburista ha abbandonato l'attuazione dello schema di trasferimento dei richiedenti asilo in Ruanda.

Ma, come abbiamo accennato, un altro recente provvedimento ha chiamato in causa la tenuta del sistema di garanzie apprestato dal HRA, questa volta non con riferimento alle misure anti-immigrazione, ma in diretto collegamento con alcuni delicatissimi e tuttora aperti profili ella questione nordirlandese: si tratta del *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023*. La legge si propone di predisporre una nuova base giuridica per la riconciliazione fra la comunità nordirlandesi in linea con quanto previsto a suo tempo dall'Accordo del Venerdì santo e ulteriormente specificato dallo *Stormont House Agreement* . In realtà, uno degli scopi principali del provvedimento è stato quello di fornire uno scudo penale agli ex appartenenti alle forze di sicurezza britanniche e nordirlandesi coinvolte negli atti di violenza commessi nel periodo dei *Troubles.* Sono stati infatti frequenti i casi di sostanziale fiancheggiamento di appartenenti ai ranghi della polizia o dell'esercito alle formazioni paramilitari unioniste: di qui una lunga serie di inchieste giudiziarie e di cause civili intentate a carico di ex militari o poliziotti da parte di famigliari delle vittime delle violenze.

L'Act prevede a questo proposito che a partire dal 1° maggio 2023 tutti i procedimenti civili e penali riguardanti questi avvenimenti siano sospesi e che i relativi atti siano trasmessi alla neoistituita *Independent Commission for Reconciliation and Information Recovery* (ICRIR). La Commissione è composta da un *Chief Commissioner,* da un *Commissioner for investigations* e da un massimo di cinque altri commissari[49]. Spetta in particolare alla Commissione svolgere inchieste sugli assassini commessi durante i *Troubles,* sulla base delle istanze presentate dai familiari delle vittime o da una serie di altre autorità (fra i quali il *Secretary of State*, l '*Attorney General* e *l'Advocate General* per l'Irlanda del Nord) [50]. Le previsioni più controverse della legge sono quelle che prevedono la possibilità per l'ICRIR di concedere l'immunità penale ai soggetti responsabili degli atti di violenza, in particolare gli ex appartenenti alle forze dell'ordine. L'immunità, in termini più o meno ampi, può essere concessa su istanza degli interessati, a condizione che questi abbiano reso all'ICRIR una ricostruzione – a giudizio della Commissione – il più possibile veritiera dei fatti oggetto dell'inchiesta[51].

Il *Legacy Act* è stato duramente contestato da pressoché la totalità delle associazioni dei famigliari delle vittime delle violenze, oltre ad incontrare l'opposizione di tutti i partiti nordirlandesi e dello stesso Governo della Repubblica d'Irlanda che ha impugnato l'Atto presso la Corte EDU. Anche in sede scientifica, non si è mancato di sottolineare i gravi

[48] Sul contrasto con i basilari principi della rule of law di quella che viene definita la 'Rwanda fiction' vedi A. TUCKER, *The Rwanda Policy, Legal Fiction(s)and Parliament's Legislative Authority*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22 Novembre 2023; R. CORMACAIN, *What's wrong with the Safety of Rwanda Bill?,* in *U.K. Const. L. Blog*, 11 Dicembre 2023.

[49] Cfr. *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023*, § 2, reperibile all'indirizzo.

[50] *Ibid.*, § 9.

[51] *Ibid.*, § 19.

aspetti critici del provvedimento dal punto di vista del suo rispetto della CEDU e degli stessi principi fondamentali della *rule of law*[52].

Per il tema qui affrontato il seguito più rilevante del *Legacy Act* è tuttavia rappresentato dalla controversia giudiziaria avviata con l'impugnazione del provvedimento da parte dei famigliari delle vittime dei *Troubles*. Le due decisioni emesse in proposito, rispettivamente nel febbraio e nel settembre 2024, dalla *High Court* e dalla *Court of Appeal* di Belfast sono di grande interesse e meritano di essere approfondite in maggiore dettaglio.

5. Le decisioni *Dillon* della *High Court* e della *Court of Appeal* nordirlandesi

La prima pronuncia (*Dillon and others vs. Secretary of State for the Northern Ireland*[53]) è, come si è detto, intervenuta da parte della *High Court* di Belfast a seguito del ricorso presentato da numerosi famigliari delle vittime dei *Troubles*, il primo dei quali ad iniziativa di Martina Dillon, il cui marito era stato assassinato dalle formazioni unioniste nel 1997. I ricorrenti lamentavano la violazione da parte del *Legacy Act* degli articoli 2 e 3 della CEDU e dell'articolo 2 del *Windsor Framework* in particolare in merito alle disposizioni riguardanti la sospensione dei procedimenti civili e penali e la possibilità di immunità penale per gli autori degli atti di violenza. I ricorsi adducevano inoltre fra gli ulteriori elementi di illegittimità del provvedimento il mancato rispetto del principio di proporzionalità tra le misure adottate e gli obiettivi perseguiti dalla legge e la carenza di un effettiva condizione di indipendenza dal Governo da parte dell'ICRIR.

L'Alta corte ha ritenuto fondate le argomentazioni principali alla base dei ricorsi. Per comprendere il contenuto della sentenza e le sue conseguenze giuridiche (la disapplicazione e non la semplice dichiarazione di non compatibilità delle norme del *Legacy Act* censurate) conviene ripercorrere il ragionamento seguito dal giudice Colton, estensore di una poderosa decisione estesa per oltre 200 pagine.

Nella prima parte del giudizio[54] la Corte si è concentrata a verificare la compatibilità con la CEDU della legge impugnata, giungendo alla conclusione che le norme riguardanti la sospensione dei procedimenti civili e penali e l'immunità penale per i responsabili delle violenze nel periodo dei *Troubles* contrastano con gli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura) e 6 (diritto ad un equo processo) della Convenzione del Consiglio d'Europa.

La Corte è quindi passata a verificare se le violazioni possano ritenersi tali anche nei confronti del diritto europeo ai fini dell'applicazione della clausola di 'non diminuzione dei diritti' contenuta nel WF. A questo proposito, il giudice ha in primo luogo ricordato[55] i principi generali che riguardano l'applicazione del diritto europeo sulla base dell'Accordo di recesso come incorporato nella legislazione britannica. Sulla base di tali principi, quali

[52] Cfr. A. BRYSON e L. MALLINDER, *Reconciliation and the Legacy Act: A Human Rights Perspective*, in *Queen's University Belfast Blog*, 3 maggio 2024, reperibile all'indirizzo.
[53] Il testo della decisione è reperibile al seguente indirizzo.
[54] Vedi §§ 144-515 della decisione.
[55] *Ibid*., §§ 522-523.

enunciati in particolare dall'articolo 4 dell'Accordo[56], ove dichiarate applicabili dall'Accordo stesso, le norme UE godranno nel Regno Unito del medesimo regime di applicabilità diretta valido all'interno dell'Unione, senza necessità di ulteriori atti di trasposizione nel diritto interno da parte britannica. Il Regno Unito si impegna inoltre ad assicurare il concreto rispetto di tale principio, anche attraverso l'esercizio da parte delle sue autorità amministrative e giudiziarie, del potere di disapplicare le norme nazionali incompatibili con quelle europee.

Il giudice è quindi passato a verificare se le violazioni della CEDU riscontrate nel *Legacy Act* si possano configurare anche come violazioni del diritto UE andando così a ledere il principio di 'non diminuzione dei diritti' stabilito dal *Windsor Framework*. Per giungere ad una decisione su questo importante profilo, la Corte[57] si è riferita al metodo di verifica messo a punto dalla *Court of Appeal* dell'Irlanda del Nord in un suo precedente giudizio[58]. Secondo tale orientamento (il c.d. 'Spuc Test') per ritenere violato il principio di non diminuzione devono verificarsi le seguenti condizioni: a) è in questione un diritto tutelato dal GFA; b) a tale diritto è stata data concreta attuazione in Nord Irlanda prima del 31 dicembre 2020 (data formale di recesso del Regno Unito dalla UE); c) tale attuazione trova fondamento (*underpinning*) nel diritto UE; d) tale fondamento è venuto in tutto o in parte meno a seguito del recesso dall'UE; e) ciò ha comportato una diminuzione nel godimento di tale diritto; f) la diminuzione non sarebbe avvenuta se il Regno Unito fosse rimasto nell'Unione europea.

Il giudice di Belfast ha ritenuto che tutte queste condizioni fossero verificate, a partire dalla prima di esse, la messa in questione di un diritto tutelato dal GDA: come abbiamo visto, la tutela dei diritti delle vittime costituisce uno dei contenuti cardine dell'Accordo del 1998. Particolarmente interessante è quindi il passaggio[59] ove la Corte individua le fonti del diritto

[56] Può essere utile riportare il testo dell'articolo 4 del WA: «*Article 4: Methods and principles relating to the effect, the implementation and the application of this Agreement. 1. The provisions of this Agreement and the provisions of Union law made applicable by this Agreement shall produce in respect of and in the United Kingdom the same legal effects as those which they produce within the Union and its Member States. Accordingly, legal or natural persons shall in particular be able to rely directly on the provisions contained or referred to in this Agreement which meet the conditions for direct effect under Union law. 2. The United Kingdom shall ensure compliance with paragraph 1, including as regards the required powers of its judicial and administrative authorities to disapply inconsistent or incompatible domestic provisions, through domestic primary legislation. 3. The provisions of this Agreement referring to Union law or to concepts or provisions thereof shall be interpreted and applied in accordance with the methods and general principles of Union law. 4. The provisions of this Agreement referring to Union law or to concepts or provisions thereof shall in their implementation and application be interpreted in conformity with the relevant case law of the Court of Justice of the European Union handed down before the end of the transition period. 5. In the interpretation and application of this Agreement, the United Kingdom's judicial and administrative authorities shall have due regard to relevant case law of the Court of Justice of the European Union handed down after the end of the transition period*». A tali disposizioni è stata data attuazione nel diritto interno dall'articolo 7A dello *European Union (Withdrawal Act) 201*8, come modificato dall'*European Union (Withdrawal Act) Act 2020* che ha chiarito come l'applicazione del diritto UE, inclusa la disapplicazione delle norme nazionali incompatibili, dovrà avvenire, nei casi previsti dall'Accordo di recesso, in modo automatico, senza l'intervento di ulteriori atti di trasposizione da parte britannica. Come affermato anche dalla Corte Suprema UK – R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] 2 WLR 583 §§ 65-66 – l'articolo 4 del WA viene così a svolgere nel diritto britannico la funzione di '*conduit pipe*', di canale dinamico di comunicazione fra diritto interno e diritto UE già a suo tempo svolta dall'articolo 2 dall'abrogato *European Communities Act.*

[57] Cfr. § 529 della decisione.

[58] Re SPUC Pro-Life Limited Application [2023] NICA 35.

[59] §§ 561-2 della decisione.

UE applicabili che darebbero fondamento a tale diritto: esse sono da individuare negli articoli 2, 4 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui contenuto corrisponde agli articoli 2, 3 e 6 della CEDU. La violazione di questi ultimi comporta a parere del giudice una lesione anche delle analoghe disposizioni della Carta UE. La Corte individua tuttavia un'ulteriore e più specifica fonte UE a tutela dei diritti delle vittime in vigore prima del 31.12.2020: la 'direttiva sui diritti delle vittime'[60] alla quale è stata data attuazione dalla *Victim Charter* inclusa nel *Justice Act (Northern Ireland) 2015*. Le disposizioni del *Legacy Act* censurate si pongono in chiaro contrasto con quanto previsto dalla direttiva. La Corte conclude che se il Regno Unito fosse rimasto nella UE non avrebbe potuto legiferare in modo contrastante con la Carta dei diritti fondamentali della UE e con la direttiva vittime. Sulla base di tali motivazioni, la Corte ha quindi dichiarato[61] la disapplicazione dei numerosi articoli (7.3, 8, 12, 19, 20, 21, 22, 39, 41, 42(1) del *Legacy Act* riguardanti il procedimento per il riconoscimento dell'immunità penale e le limitazioni nell'uso di informazioni acquisite nel corso delle indagini della ICRIR in altri procedimenti penali o civili.

La sentenza della Corte di Belfast ha fatto scalpore: si tratta della prima decisione di disapplicazione di una legge approvata dal Parlamento di Westminster dopo la Brexit, oltretutto incidente su aspetti essenziali di un provvedimento di grande rilevanza politica. Facendo riferimento al diritto europeo, oltre a quello derivante dall'incorporazione della CEDU da parte dell'HRA, la Corte è potuta infatti arrivare ad una dichiarazione di disapplicazione e non di semplice incompatibilità rivelando tutto il potenziale espansivo del *conduit pipe* fra diritto UE e diritto interno introdotto dal combinato disposto fra l'articolo 4 dell'Accordo di recesso e dall'articolo 2 del *Windsor Framework*.

Il Governo britannico guidato da Risi Sunak ha subito proposto appello avverso la decisione, contestando radicalmente il percorso argomentativo seguito dall'Alta Corte che ad avviso del ricorrente avrebbe erroneamente interpretato l'Atto alla luce dei principi della CEDU e, soprattutto, avrebbe dato una lettura arbitraria dell'incidenza del diritto UE nel caso in esame giungendo ad un'infondata dichiarazione di disapplicazione delle norme censurate. Secondo il Governo, il giudice di Belfast avrebbe in particolare errato nel ritenere che una violazione della CEDU comporti automaticamente una violazione dei corrispondenti articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nel ritenere la Direttiva vittime direttamente applicabile alle fattispecie chiamate in causa dal *Legacy Act*.

Nelle more della decisione sul ricorso da parte della *Northern Ireland Court of Appeal* è intervenuto il cambio della guardia Downing street a seguito delle elezioni del giugno 2024. Nel luglio 2024, con una comunicazione scritta al Parlamento[62], il nuovo Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord, nell'affermare l'incondizionato sostegno all'HRA del 1998, si è

[60] Si tratta della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.
[61] § 613 della decisione.
[62] La comunicazione è reperibile all'indirizzo.

inoltre impegnato a proporre modifiche al *Legacy Act* su tutti i profili dichiarati dalla Corte di Belfast incompatibili con la CEDU in modo da rivedere in profondità le modalità operative della Commissione per la riconciliazione sulla base di una reale condivisione con tutte le parti in causa e in particolare con i familiari delle vittime delle violenze. Il Governo ha altresì annunciato di rinunciare al ricorso avverso quelle parti della decisione dell'Alta Corte che avevano appunto accertato l'incompatibilità dell'Atto del Parlamento con le norme della Convenzione. Assai significativamente, tuttavia, il nuovo Governo ha confermato il ricorso avverso la sentenza per tutti i profili attinenti all'applicazione del diritto UE e alla conseguente dichiarazione di disapplicazione delle norme del *Legacy Act*.

Sulla base di questo antefatto, la decisione della Corte d'appello non poteva non essere che molto attesa. La sentenza è intervenuta il 20 settembre 2024 ed ha avuto modo di pronunciarsi, oltre che sull'appello principale promosso dal Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord, sui controricorsi presentati dai famigliari delle vittime promotori del giudizio di primo grado[63].

Avendo – come abbiamo ricordato – il nuovo governo deciso di fare cadere le parti del ricorso riguardanti l'incompatibilità del *Legacy Act* con la CEDU, la decisione si è in primo luogo concentrata sulle verifica di fondatezza dei profili della sentenza di primo grado riguardanti la disapplicazione delle norme del *Legacy Act* censurate. Sul punto di maggiore rilevanza sistematica per l'applicazione del diritto UE – quello riguardante l'interpretazione delle conseguenze derivanti dall'articolo 2 del WF – la Corte ha sostanzialmente concordato con le conclusioni raggiunte dal giudice Colton: quanto previsto dall' articolo 2 del *Windsor Framework* – come trasposto dalla relativa legge di ratifica – è direttamente applicabile nel diritto interno. Sulla base di tale presupposto, la clausola di non diminuzione dei diritti impone al Regno Unito ad operare secondo 'un chiaro e incondizionato vincolo di risultato'[64] che può comportare anche la disapplicazione della legislazione nazionale incompatibile con il diritto UE. Applicando tali principi al caso in esame, la Corte d'Appello ha quindi ritenuto fondate le parti del giudizio di primo grado che hanno rilevato il contrasto fra le norme della Direttiva vittime e le diposizioni di carattere procedurale e sostanziale recate dal *Legacy Act* riguardanti la concessione dell'immunità penale ai responsabili degli atti di violenza commessi durante i *Troubles*[65]. La direttiva era in vigore e direttamente applicabile al Regno Unito prima del 31 dicembre 2020 e la sua violazione da parte della legislazione nazionale non sarebbe potuta avvenire se non fosse intervenuta la Brexit. Essendo verificate tutte le condizioni poste dallo 'Spuc test', la Corte d'appello ha pertanto confermato la disapplicazione delle norme del L*egacy Act* constatanti con la direttiva[66].

La Corte si è tuttavia discostata dalla sentenza di primo grado su un importante profilo delle motivazioni addotte per giustificare la decisione di disapplicazione. Il giudice Colton

[63] Il testo della decisione è reperibile all'indirizzo.
[64] Cfr. § 85 della decisione.
[65] *Ibid*., §§ 121-125.
[66] *Ibid*., § 154.

era giunto a questa conclusione invocando la violazione da parte del *Legacy Act sia* della Direttiva vittime, *sia* delle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea aventi contenuto analogo alle disposizioni della CEDU in contrasto con la legge approvata dal Parlamento di Westminster. Tale orientamento sembrerebbe condurre alla conclusione che, ove si riscontri una violazione di diritti CEDU protetti anche dalla Carta UE, ciò dovrebbe automaticamente imporre non solo una dichiarazione di incompatibilità, ma anche la disapplicazione delle norme nazionali in contrasto. Una simile conseguenza a parere dal giudice d'appello porterebbe troppo lontano. Come precisato dalla Carta stessa, le sue disposizioni vincolano gli Stati membri solo laddove essi applicano il diritto UE. Nel caso in esame, tali norme sono certamente rilevanti per interpretare il significato della Direttiva vittime, ma non sarebbero state sufficienti per dichiarare l'inapplicabilità delle norme nazionali eventualmente con esse in contrasto, in mancanza di un atto UE direttamente applicabile al diritto interno come appunto la Direttiva vittime. A riprova di questo *decoupling* fra CEDU e CDFUE la Corte d'Appello, decidendo sugli ulteriori motivi di ricorso presentato dai controappellanti, ha rilevato ulteriori aspetti di incompatibilità con la Convenzione del Consiglio d'Europa non accolti dal giudice di primo grado, per quanto riguarda in particolare le norme sulla partecipazione dei famigliari delle vittime ai lavori della Commissione per la riconciliazione e la sospensione automatica di tutti i procedimenti civili avviati sino alla prima lettura del *Legacy Act* alla Camera dei comuni[67]. Tali disposizioni si pongono in violazione con l'art. 6 della CEDU, ma riguardando aspetti non coperti dalla Direttiva vittime, sono fatti oggetto solo di una dichiarazione di incompatibilità, senza essere ulteriormente sanzionati con la disapplicazione.

L'orientamento espresso dalla *Court of Appeal* conferma l'incondizionato vincolo cui il Regno Unito si è sottoposto con il *Windsor Framework* e con la clausola di non diminuzione dei diritti, obbligo che impone di applicare nell'Irlanda del Nord il diritto UE in tema di diritti e non discriminazione anche attraverso la eventuale disapplicazione da parte delle Corti del diritto interno incompatibile. Allo stesso tempo, la sentenza fa propria un'interpretazione restrittiva del potenziale espansivo dei principi enunciati dalla Carta UE, in ogni caso escludendo un automatico parallelismo con quanto di analogo previsto dalla CEDU. Si tratta di una decisione che farà discutere e le cui implicazioni vanno anche al di là del riferimento alla particolare situazione nordirlandese per coinvolgere aspetti generali del rapporto fra diritto interno britannico e diritto UE dopo l'uscita di Londra dall'Unione[68].

6. Conclusioni

Gli accordi del Venerdì santo hanno rappresentato un punto di svolta storico per la pacificazione della tormentata provincia nordirlandese dopo la sanguinosa epoca dei *Troubles*. Quegli accordi furono certamente favoriti, oltre che dalla buona volontà delle parti

[67] Vedi §§ 237; 241-244 della decisione.

[68] Il Governo britannico ha reagito alla decisione della corte d'Appello affermando la necessità di approfondire gli ulteriori aspetti di incompatibilità rilevati dalla sentenza: vedi in proposito le dichiarazioni del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord Hilaray Benn: *UK Parliament. Hansard, Commons*, 7 October 2024, *Written statements*, reperibili all'indirizzo.

in causa nel conflitto, dalla comune appartenenza del Regno Unito e della Repubblica d'Irlanda all'Unione europea e alla grande comunità di diritti del Consiglio d'Europa che ha nella Convenzione del 1950 il suo condiviso riferimento. L'uscita britannica dalla UE ha inferto un primo colpo gravemente destabilizzante al già difficile quadro dei rapporti fra le due principali comunità nordirlandesi. L'effetto polarizzante della Brexit si è fatto del resto sentire nel diverso comportamento degli elettori nordirlandesi, che ha visto i protestanti nettamente favorevoli al *leave*, mentre i cattolici si sono pronunciati in prevalenza per il *remain*. Va anche rilevato che , nell'ambito del sistema politico nordirlandese, i partiti moderati che avevano sostenuto gli Accordi del 1998 sono pressochè scomparsi, per lasciare il campo alla prevalenza di formazioni oltranziste come il DUP da una parte e il Sinn Fein dall'altra[69]. Negli ultimi anni il clima di sospetto e di incomunicabilità fra le diverse componenti della società nordirlandese si è andato di conseguenza aggravando, con significative ripercussioni, come abbiamo visto, anche nel funzionamento degli organi di autogoverno dell'Ulster. Una situazione che non ha certo favorito l'intervento dei poteri pubblici per risollevare condizioni economiche e sociali tutt'altro che brillanti in questo territorio.

Sul piano della tutela dei diritti fondamentali la Brexit si configurava in partenza come un ulteriore grave fattore di rischio per la tenuta del sistema di garanzie stabilito dalla pacificazione del 1998. Il riferimento alle norme UE in tema di diritti e non discriminazione dei cittadini dell'Unione e la sinergia fra CEDU e CDFUE avevano offerto una rete di protezione articolata ed efficacemente presidiata, oltre che dall'incorporazione della Convenzione da parte del HRA, dal principio della prevalenza del diritto Ue con la conseguente possibilità di disapplicazione della legislazione nazionale incompatibile. La fine dell'appartenenza del Regno Unito all'Unione e la formale dichiarazione di cessazione di vigenza della Carta europea in territorio britannico sembravano determinare la scomparsa di uno dei capisaldi di tale sistema di garanzie. Abbiamo visto come il Protocollo annesso all'Accordo di recesso e le successive modifiche introdotte con il *Windsor Framework* abbiano posto parziale rimedio a questo possibile sviluppo attraverso la clausola di non diminuzione dei diritti goduti dai cittadini nordirlandesi rispetto alla situazione ante-Brexit. La concreta portata di tale clausola è probabilmente ancora tutta da valutare, anche se le recenti decisioni *Dillon* sul delicatissimo tema dal *Legacy Act* hanno offerto delle prime significative indicazioni sulla interpretazione giurisprudenziale in materia.

A fronte di questo quadro già notevolmente complesso, l'eventuale uscita da parte del Regno Unito dalla CEDU o comunque un significativo allentamento dei vincoli che legano questo paese alla Convenzione rappresenterebbero con ogni probabilità un ulteriore e forse fatale fattore di crisi dell'assetto di pacificazione dell'Ulster. Come è stato recentemente rilevato nell'ambito di una serie di audizioni svolte nel maggio 2024 dal *Northern Ireland Affairs Committee* della House of commons[70], il riferimento alla CEDU costituisce ormai un elemento fondamentale del delicato sistema di rapporti fra Irlanda del Nord, Regno Unito

[69] V. BOGDANOR, *After Brexit. Toward a British Constitution*, London, Tauris, 2019, p. 195.
[70] Il resoconto stenografico delle audizioni si può reperire al seguente indirizzo.

e Repubblica d'Irlanda. Un abbandono della Convenzione difficilmente potrebbe configurarsi come una decisione unilaterale di Londra: essa richiederebbe con ogni probabilità la rinegoziazione dell'Accordo con la Repubblica d'Irlanda nonché l'assenso preventivo dell'Assemblea nordirlandese[71]. Questa seconda eventuale Brexit determinerebbe inoltre la necessità di rivedere complessivamente l'intero assetto devolutivo stabilito sulla base del *Good Friday Agreement*. Al di là di questi aspetti prettamente istituzionali, vanno richiamate anche le conseguenze per la vita di tutti i giorni dei cittadini nordirlandesi. La CEDU, attraverso l'HRA, costituisce la decisiva, anche se spesso 'invisibile', salvaguardia che ha significativamente favorito la pacificazione fra le comunità nordirlandesi. La cultura dei diritti e delle pari opportunità si è progressivamente radicata in settori cruciali come quelli dei metodi di intervento delle forze di polizia. Altrettanto importante è il contrasto alla pratiche discriminatorie nel campo delle prestazioni sociali, ad esempio per quanto riguarda l'accesso all'edilizia residenziale. Da questo punto di vista, il sistema dei diritti introdotto dalla CEDU – in sinergia con quello offerto dal riferimento alle norme dell'Unione europea – è riuscito spesso ad offrire tutele verso categorie non sufficientemente protette dalla *common law*, come i gruppi minoritari.

Rispetto alla CEDU, il nuovo Governo laburista ha ufficialmente sconfessato i propositi secessionisti più volte espressi dai precedenti esecutivi a guida Tory riaffermando fermamente il proprio *committment* al sistema di garanzie incorporato nell'HRA; assai più sfumata sembra invece la posizione riguardante il funzionamento del *Windsor Framework* soprattutto sulla decisiva questione della eventuale disapplicazione della legislazione nazionale in tema di diritti confliggente con la normativa UE. Molto significativi per un chiarimento in proposito saranno i futuri sviluppi politico-istituzionali collegati alle recenti sentenze *Dillon*. Certo è che per favorire il prosieguo del processo di pacificazione dell'Ulster avviato con il *Good Friday Agreement* vi è in primo luogo da restaurare il clima di fiducia fra le diverse comunità nordirlandesi che risulta oggi gravemente compromesso[72]. Per giungere a questo obiettivo sembra tuttora indispensabile sottrarre la sopravvivenza del sistema di garanzie apprestato dagli Accordi del 1998 alla buona volontà politica delle volubili maggioranze politiche di Westminster per collegarla invece a meccanismi di controllo e di verifica esterni al circuito politico. La perdurante importanza dell'adesione alla CEDU si conferma in questa prospettiva. Ma, dopo la Brexit, anche il riferimento alla normativa UE in tema di diritti attraverso la clausola di non diminuzione assume – con qualche paradosso – questa funzione di garanzia rafforzata – in quanto 'esterna' – per la tutela dei cittadini nordirlandesi.

[71] P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual analysis*, Oxford, Hart, 2021, p. 221: L'a. sottolinea che l'abbandono della CEDU richiederebbe l'apertura di analoghi negoziati anche con il parlamento scozzese e l'Assemblea gallese.

[72] Su questi decisivo punto, vedi A. WHYSALL, *Northern Ireland. Challenges for the next Westminster Government*, London, Constitution Unit, giugno 2024, reperibile all'indirizzo.