numero 2/2024

costituzionalismo britannico e irlandese

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

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

Riflessioni sullo stato della devolution nell'Irlanda del Nord

Elettra Stradella
Professoressa Associata di Diritto Pubblico Comparato, Università di Pisa

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2024

Riflessioni sullo stato della devolution nell'Irlanda del Nord**

di Elettra Stradella*

Abstract (Ita): Lo scritto analizza l'attuale assetto politico-costituzionale nordirlandese, evidenziando l'impatto esercitato dal recesso del Regno Unito dall'Unione europea, e indagando i possibili scenari futuri.L'obiettivo della riflessione è quello di verificare, alla luce dei principali passaggi costituzionali che hanno segnato la storia nordirlandese a partire dal Good Friday Agreement 1998, se la riunificazione irlandese sia effettivamente una prospettiva concreta.

Abstract (Eng): The paper studies the current political-constitutional framework of Northern Ireland, highlighting the impact of the United Kingdom's withdrawal from the European Union and exploring potential future scenarios. The aim of this analysis is to assess, in light of the key constitutional developments that have affected Northern Ireland since the Good Friday Agreement 1998, whether Irish reunification is indeed a tangible prospect.

Parole chiave: Irlanda del Nord; devolution; riunificazione

Keywords: Northern Ireland; devolution of powers; reunification

Sommario: Cfr. G. Caravale, L'irrisolvibile "trilemma" del Nord Irlanda, in Nomos, n. 1/2022

1. La specialità della *devolution* nord-irlandese

Volendosi sviluppare alcune riflessioni sullo stato dell'arte della *devolution* nell'Irlanda del Nord, occorre inevitabilmente ripercorrere le tappe principali che ne hanno segnato l'origine, e gli sviluppi successivi.

D'altra parte, la letteratura sulla storia dell'Irlanda del Nord dai *Troubles* in poi è vasta, e non sembra utile riprendere tutti i passaggi politici e istituzionali che l'hanno segnata, preferendo invece limitarsi a enucleare le ragioni e gli elementi di specialità di questa *devolution*, per poi qualificare l'impatto che su di essa ha esercitato il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, e provare a tracciare sinteticamente le prospettive (almeno immediatamente) future, anche guardando, per così dire, "oltre il confine".

D'altra parte, la smaterializzazione del confine fisico è qualcosa che accompagna le dinamiche nord-irlandesi fin dalle origini.

Gli accordi di Belfast, del 1998, agiscono infatti "solo a livello politico e non anche territoriale", istituzionalizzando tre filoni (*strands*): il primo interno (per le relazioni interne all'Irlanda del Nord); il secondo Nord-Sud (per le relazioni tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda); il terzo Est-Ovest (per le relazioni tra Repubblica d'Irlanda e Regno Unito)[1].

Le trattative che conducono all'accordo spingono inoltre le parti a concordare un preciso modello istituzionale, la cui peculiarità segna anche la peculiarità della *devolution* in quel territorio: ci si riferisce alla nuova assemblea legislativa eletta proporzionalmente e alla previsione di un esecutivo "paritetico" composto da due membri (uno unionista e uno nazionalista). L'Accordo prevede inoltre che tutti i parlamentari, a seguito dell'avvenuta elez-

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Professoressa Associata di Diritto Pubblico Comparato, Università di Pisa

[1] Cfr. L. Bonifati, *Democrazie consociative e trattati di pace: un'analisi comparata di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*, in *Federalismi*, n. 18/2019.

ione, debbano aderire al gruppo unionista o a quello repubblicano, auto-identificandosi, solo nel caso in cui questa autoidentificazione non sia possibile, allora vengono collocati nel gruppo residuale "altro". L'appartenenza ai gruppi ha una particolare rilevanza se si pensa che, per l'approvazione delle decisioni più importanti da parte del Parlamento, è necessaria una maggioranza qualificata con una determinata quota di voti di entrambe le comunità. Questo tipo di garanzia è prevista anche in relazione alla composizione dell'Esecutivo: si prevede infatti che qualora si dimetta uno dei due membri decada l'intero governo finché non si addiviene ad un nuovo accordo *bipartisan*. La vita delle istituzioni si basa dunque su meccanismi di *power sharing*, che non si estende però alla dimensione territoriale, ma resta saldamente ancorato alla forma di governo, alle regole di funzionamento dell'Esecutivo e del Legislativo (si pensi alla *petition of concern*, strumento a disposizione dei parlamentari per fermare una decisione che contrasti con gli interessi della comunità rappresentata, cattolica o protestante)[2]. Gli assetti nordirlandesi sono dunque eterodeterminati nella misura in cui il modello consociativo è frutto di una precisa scelta di pacificazione, democrazia e inclusione, e in questa eterodeterminazione un ruolo preciso e importante è stato svolto, com'è noto, dall'Unione europea, della quale, in quel contesto, sia la Repubblica d'Irlanda sia il Regno Unito facevano parte. Tale comunanza ha favorito una smaterializzazione del confine nella misura in cui ha permesso di evitare una separazione rigida all'interno dell'isola d'Irlanda. Tale aspetto aiuta a comprendere i problemi sollevati dalla *Brexit*, sui quali ci si soffermerà in seguito[3]. Il *Good Friday Agreement* rappresenta una forma peculiare di *devolution* nel contesto del Regno Unito, ma anche una forma particolare di *agreement* nella storia dell'Irlanda del Nord. Se si guarda al secondo aspetto, e si confronta questo Accordo con quelli precedentemente tentati per porre fine al lacerante conflitto, emergono alcune differenze, ma anche varie analogie, da diversi punti di vista, a partire da quello costitutivo[4]. Basti pensare al *Sunningdale Agreement*, che più che un trattato tra due Stati rappresenta un esperimento di condivisione raggiunta tra due Stati e un selezionato novero di partiti politici, introducendo strumenti di raccordo il cui funzionamento diventa imprescindibile al fine del funzionamento delle istituzioni. L'Accordo del 1998 sposa pienamente, come si è ricordato, lo schema consociativo, istituendo un governo, e una forma di governo, nel quale i partiti si spartiscono competenze e risorse in base della forza che sono in grado di esprimere all'interno dell'Assemblea, a prescindere da qualsivoglia "accordo di coalizione", o finalità e responsabilità collettiva. Un'altra caratteristica, che in parte lo distingue dai precedenti (e ne determina, insieme ad altri fattori, il successo, almeno originario, e contemporaneamente le successive difficoltà nella sua implementazione), è quella che è stata definita la sua intrinseca ambiguità[5], tale per cui concetti e regole sono state e sono interpretate in maniera anche molto diversa da Unionisti e Repubblicani,

[2] Sul tema cfr. B. O'Leary, *The Belfast Agreement and the British-Irish Agreement*, in A. Reynolds (ed.), *The architecture of democracy*, Oxford, 2002, p. 293 ss.
[3] Cfr. L. Bonifati, *The impact of Brexit on the constitutional status of Northern Ireland*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2018, pp. 209-224.
[4] Cfr. J. Neuheiser, S. Wolff, *Peace at Last?: The Impact of the Good Friday Agreement on Northern Ireland,* Oxford, Berghahn Books, 2003.
[5] Cfr. S. Farry, *An Alliance Perspective on the Agreement*, in *ibid.*, spec. p. 34.

ogni parte attribuendo all'atto le proprie finalità e le proprie aspirazioni. Con riferimento invece al primo aspetto (il *Good Friday Agreement* nel contesto devolutivo del Regno Unito) si tratta in primo luogo di un trattato tra Regno Unito e Repubblica d'Irlanda. La *devolution* nordirlandese, a differenza delle altre, si fonda su un accordo di diritto internazionale, ed instaura dunque un regime pattizio tra due Stati sovrani all'interno del quale soltanto può essere compresa la speciale natura dell'Irlanda del Nord. L'accordo di diritto internazionale deriva peraltro da un particolare regime di protezione internazionale nei confronti di uno dei territori che si accordano, in particolare l'Irlanda del Nord; nel caso di specie la protezione internazionale è rappresentata dal ruolo che l'Unione Europea ha esercitato nella costruzione del processo di pacificazione e nell'individuazione di una modalità consensuale di gestione del potere. La situazione potrebbe in parte venire accostata ad altri casi nei quali lo status giuridico-costituzionale di un territorio, per la presenza all'interno dello stesso di minoranze e maggioranze, dipende almeno in parte da volontà espresse sul piano internazionale e da garanzie i cui fondamenti sono, appunto, definiti a livello internazionale. Tre situazioni che paiono rispecchiare tali caratteristiche sono quella della Bosnia-Erzegovina, quella di Timor Est e quella del Trentino Alto-Adige, pur con elementi distintivi assai rilevanti. Nel primo caso[6] va ricordato che la Bosnia-Erzegovina proclama la propria indipendenza nel gennaio del 1992, e la nuova Costituzione è definita proprio attraverso un complesso procedimento svoltosi in sede internazionale e dunque scaturita da un trattato di pace giunto al suo compimento nel novembre del 1995, in seguito alla ratifica degli Accordi di Dayton, con i quali si riconosce la suddivisione della struttura statale in due entità caratterizzate da ordinamenti costituzionali propri, ossia una Federazione Croato-Musulmana e una Repubblica Serba, quest'ultima proclamatasi nel gennaio del 1992, con una propria carta costituzionale del febbraio successivo. La Bosnia-Erzegovina quindi, com'è noto, è internazionalmente riconosciuta come Stato indipendente di tre popoli costitutivi: Musulmani, Serbi e Croati. Il caso di Timor Est presenta caratteristiche in parte diverse soprattutto per la derivazione post-coloniale del sistema; infatti, Timor è stato una colonia del Portogallo fino al 1975, quando viene dichiarata unilateralmente l'indipendenza da gruppi di ideologia socialista. Per questa ragione, allo scopo di bloccare la creazione di un ordinamento comunista indipendente all'interno dell'arcipelago indonesiano, in un momento cruciale dello scontro tra potenze occidentali e sovietiche, l'Indonesia invade Timor Est dichiarandolo come propria provincia nel 1976, con il nome di Timor Timur. Il passaggio di status costituzionale rilevante ai fini del ragionamento che si propone è quello che avviene nel 1999, quando gli abitanti di Timor Est si esprimono a favore dell'indipendenza del territorio in un referendum organizzato dalle Nazioni Unite, e dunque scelgono un mutamento nel proprio status giuridico-costituzionale sotto la copertura di una protezione internazionale e di una promozione internazionale dell'indipendenza territoriale e del diritto all'autodeterminazione. Ancora diversa è la situazione del Trentino Alto-Adige. In primo luogo, è evidente, perché in nessun caso si tratta per il Trentino Alto-Adige di addivenire ad una proclamazione di indipendenza, a differenza delle due situazioni sopra evidenziate (ciò che allontana il caso dai primi due, e lo avvicina

[6] Cfr. M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti, *I Balcani occidentali: le costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008.

a quello dell'Irlanda del Nord). In secondo luogo, l'accordo De Gasperi-Gruber, firmato nel 1946 nell'ambito della conferenza di pace di Parigi con l'obiettivo di dare definizione alla questione della tutela della minoranza linguistica tedesca presente sul territorio del Trentino Alto-Adige e desiderosa, alla fine del secondo conflitto mondiale, di giungere ad un'annessione all'Austria, orienta certamente la determinazione dello statuto costituzionale della Regione (così come lo fanno le risoluzioni dell'ONU del 1960 che intervengono a riaffermare i diritti linguistici della minoranza tedesca, frenando d'altra parte l'ipotesi del referendum sull'assegnazione della regione allo stato austriaco), ma non ne costituisce il contenuto né formale né sostanziale, a differenza di quanto avviene con il *Good Friday Agreement* per l'Irlanda del Nord. A ben vedere, d'altra parte, nessuno di questi casi sembra sostanzialmente accostabile a quello qui in esame, paragonabile forse di più al particolare statuto assunto dal Canada limitatamente al periodo intercorrente tra il 1791 e il 1867, con la suddivisione in *Upper Canada* e *Lower Canada*, il primo territorio a maggioranza inglese e il secondo a maggioranza francese. Divisione realizzata con l'obiettivo di limitare i conflitti tra gruppi nazionali, ma definitivamente superata con l'approvazione da parte del Parlamento di Westminster del *British North America Act (Constitution Act)*, con il quale, com'è noto, si dà vita ad uno stato federale composto da quattro province (tre anglofone e il Québec)[7]. Oltre alla dimensione della protezione internazionale, la Repubblica d'Irlanda riconosce lo *status* politico e costituzionale dell'Irlanda del Nord legittimandone l'esistenza. Il trattato, dunque, ha come finalità quella di sostenere l'autodeterminazione nazionale dell'Irlanda e le convenzioni costituzionali del Regno britannico. Su questo si fonda la clausola in base alla quale lo statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord può essere modificato soltanto se la maggioranza della popolazione in Irlanda, del Nord e del Sud, concorda con la modifica dello stesso. In buona sostanza, pare possa ritenersi che la genesi del *Good Friday Agreement*, nonché i suoi contenuti, determinano un assetto confederale della relazione tra Irlanda del Nord e Regno Unito, in particolare ove si accolgano le tesi, ormai ricorrenti[8], sulla natura *quasi-federale* della relazione istituzionale tra Scozia e Regno Unito. Va infatti messo in evidenza come l'Accordo dia vita ad una relazione in base alla quale il Parlamento di Westminster (e, più in generale, le istituzioni britanniche) non è abilitato ad esercitare poteri in Irlanda del Nord la cui esecuzione contrasti con l'Accordo stesso. L'Irlanda del Nord, infatti, a differenza del Galles ma anche della Scozia, può, attraverso il *Northern Ireland Act 1998*, rafforzare la natura confederale del legame con il Regno Unito fino al punto di decidere unilateralmente di lasciare il Regno, esercitando un diritto alla secessione (o all'autodeterminazione, se si preferisce) del tutto differente dalla prospettiva

[7] Sul tema si riprende E. Stradella, *L'Irlanda del Nord: lo specchio del centralismo britannico dalla repressione alla Brexit, attraverso la* devolution *"intermittente"*, in *Federalismi*, n. 12/2017.
[8] Si veda già A. Torre, Devolution, *quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

di secessione democratica procedimentalizzata e negoziata che ha interessato la Scozia[9]. In Irlanda del Nord, molti nazionalisti e repubblicani interpretano la *devolution*, e con essa la creazione di un esecutivo essenzialmente consociativo e di istituzioni di potere condivise, come un "programma politico di breve periodo", un assetto transitorio da accettare nella convinzione che la regione muterà demograficamente, e quando si trasformerà in un territorio a maggioranza cattolica potrà ottenere la riunificazione all'Irlanda. Non a caso i repubblicani hanno parlato, soprattutto fino a qualche anno fa, di "bombe d'amore" come strumento di autodeterminazione e di contrapposizione alla guerra di sangue dei passati "*Troubles*": un tasso di natalità ben più alto tra i cattolici che tra i protestanti dovrebbe consentire prima o poi l'attivazione di quella clausola del *Good Friday Agreement* che àncora alla volontà nord-irlandese l'ipotesi, legittima, dell'esercizio di autodeterminazione[10]. E le "bombe" hanno in effetti funzionato, se si considera che l'ultimo censimento della popolazione, pubblicato nel 2022, e relativo al 2021, mostra come la maggioranza delle persone interrogate ha dichiarato di essere cattolica, o meglio di essere stata cresciuta come tale: è il 45,7% della popolazione contro il 43,5% che ha invece affermato di appartenere ad una famiglia protestante[11]. Una fondamentale particolarità dell'Accordo sta anche nel fatto che i suoi contenuti esulano certamente dai contenuti propri degli altri atti di *devolution* adottati con riferimento alle altre regioni del Regno Unito, mostrando e traducendo tutta la storia, per sommi capi tracciata, delle Sei Contee nord-irlandesi. La demilitarizzazione della regione con la consegna delle armi da parte delle organizzazioni paramilitari, una (nuova) riforma della polizia reale dell'Ulster con l'apertura a componenti cattolici, la previsione del principio di eguaglianza e l'affermazione della garanzia dei diritti culturali irlandesi e britannici, l'introduzione di un principio che potrebbe essere definito volontaristico, o dispositivo, in base al quale lo statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord all'interno del Regno Unito non può essere alterato senza il consenso della maggioranza dei cittadini e delle cittadine dell'Irlanda del Nord stessa e dell'Irlanda. In generale, i settori in cui le specificità della *devolution* nordirlandese risultano a suo tempo più palesi sono quello, già brevemente affrontato, relativo ai principi della *governance*, le competenze legislative, e il *decommissioning*, vale a dire il processo di disarmo bilaterale, di particolare rilevanza considerato che ci si riferisce ad un contesto segnato dalla lotta armata e dalla rep-

[9] Sottolinea l'esempio della Scozia come potenziale esperienza di secessione democratica I. Ruggiu, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2016, a cui si contrapporrebbe l'esperienza (negativa) conflittuale della Catalogna. Di "secessione integrante" parla A. M. Russo. Sul rapporto tra costituzionalismo e secessione, per i risultati più interessanti nella dottrina italiana più recente, cfr. C. De Fiores, *Secessione e costituzionalismo. Alle origini di un dibattito ancora attuale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2014, e S. Mancini, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2014, e Ead., *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione,* in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2014.

[10] Cfr. P. Shirlow, *Devolution in Northern Ireland/Ulster/the North/Six Counties: Delete as Appropriate*, in *Regional Studies*, 35:8, 743-752, 2001. L'ultimo censimento della popolazione, risalente al 2011, ha consegnato un dato del 41,6% della popolazione che si dichiara cristiana ma non cattolica (comprendente metodisti, presbiteriani, Chiesa d'Irlanda), contro il 40,8% della popolazione che si dichiara cattolica, mostrando una tendenza al rafforzamento demografico della componente cattolica che arriverà, se non è già arrivata, al sorpasso. Per quanto riguarda l'identità nazionale, nel 2011 il 48,4% si dichiarava British, il 28,4% Irish e il 29,4% Northern Irish. *Population at Census Day 2011: Usually Resident Population by single year of age and sex – Northern Ireland Neighbourhood Information Service,* 22 July 2014, in en.wikipedia.org/wiki/Demography_of_Northern_Ireland.

[11] Si veda il censimento.

ressione violenta[12]. Senza tornare sull'assetto consociativo dell'esecutivo, con riguardo alla legislazione, va segnalato che, mentre nelle altre *devolution* esiste una distinzione tra *reserved matters* e *devolved matters*, in Irlanda del Nord la potestà legislativa si articola in tre tipologie. Le *transferred matters*, sulle quali la potestà legislativa dell'assemblea di Stormont è piena ed esclusiva, ma verte su un elenco tassativo di materie individuate dal governo di Londra; le *reserved matters*, di competenza del Parlamento di Westminster, che può però coinvolgere il legislativo devoluto; e le *excepted matters*, sulle quali Westminster ha competenza piena ed esclusiva. In seguito all'approvazione del *Northern Ireland Act 1998*, l'atto originario della *devolution,* un passaggio di valutazione, monitoraggio e aggiornamento della condizione devolutiva è rappresentato dallo *Stormont House Agreement*, firmato nel dicembre 2014 dagli stessi contraenti dell'*Agreement* del 1998. Questo secondo atto devolutivo, per così dire, manifesta la perdurante specificità del caso nordirlandese, focalizzato sulla questione del mantenimento della pace tra le comunità e di equilibri faticosamente costruiti[13]. Non a caso il documento assegna un'importanza fondamentale a numerosi aspetti concernenti l'identità nazionale, concretizzata nelle bandiere, nelle tradizioni, nei cortei dimostrativi e nella storiografia dei *Troubles*, aspetti ritenuti cruciali per la garanzia degli equilibri politici e sociali, ma anche potenzialmente forieri di rinnovate tensioni. Sul *decommissioning,* si stabilisce invece l'istituzione di una *Independent Commission on Information Retrieval* (ICIR) e di un *Implementation and Reconciliation Group* (IRG). In seguito, il *Northern Ireland (Stormont Agreement and Implementation Plan) Act 2016*[14], tenta di rendere effettivo e dare concreta applicazione all'accordo, ma giunge in un momento nuovamente segnato da una situazione politica complessa – e da un rinnovato conflitto tra DUP e *Sinn Féin*, i partiti più rappresentativi delle fazioni Unionista e Repubblicana – nella quale avrebbero potuto ripresentarsi le condizioni che avevano condotto dal 2002 al 2007, periodo in cui le funzioni delle istituzioni devolute sono state sospese applicando la *Direct Rule*[15].

Un ulteriore elemento da sottolineare è quello relativo all'utilizzo del referendum nel processo correlato all'approvazione del *Good Friday Agreement*. Se è vero che i referendum sono strumento tipico che ha caratterizzato tutte le *devolutions* nel Regno Unito, quelli nordirlandesi appaiono almeno parzialmente diversi dagli altri. Si sono infatti svolti sia nell'Irlanda del Nord, sia nella Repubblica d'Irlanda. Peraltro, l'esercizio del voto non è stato ripartito, come normalmente accade nelle elezioni, di qualsiasi tipo esse siano, in circoscrizioni, bensì si è svolto attraverso un'espressione unitaria, ed un conseguente computo dei voti non ripartito. Ciò per il timore che una suddivisione in circoscrizioni elettorali avrebbe offerto una chiara indicazione circa la preferenza dei Protestanti: avrebbe cioè dimostrato che la maggioranza della popolazione protestante ha votato contro l'Accordo. Il valore del referendum, di quel particolare referendum, nella definizione della tipicità della *devolution* nordirlandese, si manifesta in modo immediato nella reazione nordirlandese alla *Brexit* che

[12] Cfr. 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.
[13] Sull'Accordo cfr. H. Armstrong, P. Bowers, *Northern Ireland: Stormont House Agreement update*, in *House of Commons Library*, Briefing Paper n. 07284, 18 August 2015.
[14] Su cui cfr. S. Priddy, *Implementation of the Stormont House Agreement*, in *House of Commons Library*, Debate Pack n. CDP0008, 5 January 2017, cit. in C. Martinelli, *Le conseguenze della Brexit sull'Irlanda del Nord: dal Backstop di Theresa May al Windsor Framework di Rishi Sunak*, cit.
[15] *Ibid*.

conduce alla presentazione di ricorsi all'*High Court* di Belfast aventi sostanzialmente ad oggetto la richiesta, da parte di alcuni cittadini nordirlandesi, di sancire la necessità di un passaggio attraverso le istituzioni devolute per l'attivazione del procedimento di cui all'art. 50 del Trattato. Molte questioni giungono alla Corte Suprema, in particolare a partire dalla decisione di rigetto dell'*High Court* dell'Irlanda del Nord nei casi *McCord* e *Agnew and others*, alla quale fa seguito l'intervento della Corte d'Appello dell'Irlanda del Nord, che rinvia una questione alla Corte Suprema, nonché l'intervento dell'*Attorney General* per l'Irlanda del Nord che rinvia quattro questioni. L'elemento comune di tali questioni è proprio quello relativo al peso giuridico e costituzionale che possa o debba essere attribuito alle norme che disciplinano lo statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord nell'ambito del procedimento relativo alla "Brexit". In *McCord* elemento centrale diviene il principio consensualistico o dispositivo che, come già accennato, regge l'intero sistema, nonché il diritto all'autodeterminazione. Il ricorso sostiene infatti che il ritiro dall'Unione europea rappresenti un mutamento istituzionale così radicale che è in grado di incidere direttamente sulle previsioni del *Northern Ireland Act 1998*, congiuntamente a quelle di cui al *Good Friday Agreement*. L'idea di fondo dei ricorrenti è che la Brexit, oltre a molti altri effetti negativi, provocherebbe quello per cui facendo venire meno la comune appartenenza all'Unione europea del Regno Unito e dell'Irlanda, determinerebbe serie conseguenze anche sul potenziale futuro esercizio del diritto di autodeterminazione. Il ricorso di *Agnew and others* (2016/0201 del novembre 2016) solleva profili se si vuole più "concreti", sostenendo (in prima istanza) la posizione per cui prima che il Parlamento di Westminster si pronunci sulla Brexit dovrebbe comunque intervenire la *Northern Ireland Assembly* con una *legislative consent motion*. Inoltre, la Corte Suprema è chiamata a prendere in considerazione l'ipotesi secondo la quale proprio la via parlamentare sarebbe una conseguenza dello statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord[16]. Se si legge il ricorso alla Corte Suprema *Agnew and others*, si apprezza la descrizione di un sistema che il processo di integrazione europea ha reso multilivello, nel quale esiste una complessa relazione tra le istituzioni delle nazioni devolute, il governo centrale, e l'Unione europea, e dove le istituzioni devolute dell'Irlanda del Nord possiedono una particolare legittimazione democratica ed un autonomo rilievo costituzionale. Si afferma infatti che, in primo luogo, benché gli assetti devolutivi definiti nel 1998 siano stabiliti sulla base, o meglio in presenza, di una situazione di appartenenza del Regno Unito all'Unione europea, nulla ci sarebbe in quegli assetti da far presumere che l'appartenenza all'Unione Europea sia un elemento condizionante.

In secondo luogo, le materie che riguardano le relazioni con l'Unione europea sarebbero riservate al Governo e al Parlamento britannici, e in nessun caso devolute alle istituzioni della *devolution*. Se è vero che è necessario un intervento parlamentare e una norma primaria per il procedimento di notifica *ex* art. 50, questo intervento riguarda il Parlamento di Westminster, anche perché la legislazione devoluta non implicherebbe in alcun modo che il Regno Unito rimanga all'interno dell'Unione europea. Su questi aspetti, infatti, non ci sarebbero competenze devolute, ma soltanto "*reserved*" o "*excepted*", e del tutto incoerente con il sistema sarebbe un ampliamento delle competenze legislative delle istituzioni devol-

[16] Cfr. C. Harvey, *Northern Ireland's Transition and the Constitution of the UK,* in *U.K. Constitutional Law Blog* (12th Dec 2016).

ute effettuato con uno strumento diverso dalla legge. Poco spazio, quindi, è dedicato alle *devolution issues*, nessuno all'aspetto concernente il diritto all'autodeterminazione dell'Irlanda del Nord, e, per di più, su tali questioni è raggiunta l'unanimità all'interno della Corte.

2. **L'impatto della *Brexit* sulla *devolution* nord-irlandese**

La *devolution* nordirlandese è stata, com'è noto e come si è anticipato, profondamente incisa dall'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, rispetto alla quale la popolazione della regione si era pronunciata con una maggioranza contraria. Ma le diverse posizioni rispetto al *leave* o *remain* non sono frutto esclusivamente di elementi identitari, ideologici, e neppure soltanto della peculiare genesi del *Good Friday Agreement*, e dunque della stessa *devolution*; esse si collegano alle conseguenze che la *Brexit* sarebbe stata (ed è stata) in grado di determinare sugli assetti territoriali. In particolare, il *Withdrawal Agreement* 2020 viene criticato soprattutto perché gli unionisti ritengono la scelta di stabilire un confine materiale (marittimo) tra la Gran Bretagna e l'Irlanda del Nord, da cui consegue l'obbligo di controllo delle merci provenienti dalla Gran Bretagna nei porti nordirlandesi, come un possibile passo verso la riunificazione dell'isola[17]. I repubblicani, d'altra parte, si oppongono alla frontiera terrestre. La questione del confine interno all'isola irlandese fin dall'inizio occupa uno spazio importante nelle trattative finalizzate all'accordo di recesso. La prima soluzione, quella del c.d. *backstop*, individuata nel novembre 2018[18], conduce ad una ripetuta bocciatura dell'*agreement* da parte del Parlamento di Westminster e alle dimissioni della *Premier* May. Il nuovo accordo del 2019 prevede invece una soluzione diversa per l'Irlanda del Nord, definendo infatti un complesso sistema di controlli sulle merci affidato alla supervisione di un *joint committee* UK-EU, tale da evitare di stabilire un confine fisico interno all'isola, permettendo nello stesso tempo all'Irlanda del Nord di allinearsi alle regole doganali del Regno Unito, pur nel quadro del mercato unico e dell'unione doganale[19]. Il Protocollo, conservando una specialità per il regime da applicarsi all'Irlanda del Nord rispetto al resto del Regno Unito, assimila il territorio nordirlandese, sul piano degli scambi commerciali, al resto della Repubblica d'Irlanda, grazie al confine marittimo nel Canale d'Irlanda, attraverso cui far transitare le merci, alternativo alla temuta ipotesi di un confine materiale all'interno dell'isola[20]. Inoltre, il Protocollo contiene una clausola che prevede «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», in coerenza con lo spirito del *Good Friday Agreement*[21], esprimendosi a partire da quattro anni dopo la fine del periodo transitorio, e con la possibilità di rinegoziazione del Protocollo dopo altri due anni. E contiene una particolare tutela (art. 260) offerta rispetto alla conservazione delle condizioni di riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali, "cristallizzati", per così dire, al momento in cui il diritto europeo era

[17] Cfr. G. Caravale, *Il Nord Irlanda: un problema della Brexit di difficile soluzione*, in *Nomos*, n. 1/2021.
[18] Anno peraltro complesso, sul fronte interno, per l'Irlanda del Nord, cfr. A. Torre, *In Irlanda del Nord, una "primavera elettorale" molto problematica*, in *Osservatorio costituzionale,* n. 1/2018.
[19] *Ibid*.
[20] Cfr. L. Bonifati, *La questione nordirlandese alla luce di Brexit. Quale futuro per Belfast?,* in *Costituzionalismo britannico e irlandese*, n. 1/2024.
[21] Cfr. C. Martinelli, *Le conseguenze della Brexit sull'Irlanda del Nord: dal Backstop di Theresa May al Windsor Framework di Rishi Sunak*, cit.

fonte di larga parte della normativa in materia, in particolare, di diritto antidiscriminatorio[22]. Il Protocollo, d'altra parte, avrebbe subito almeno due tentativi di neutralizzazione: prima attraverso l'utilizzo dell'art. 16 dello stesso, che consentiva la sospensione concordata di alcune delle norme in esso contenute se fossero state considerate «in grado di determinare importanti difficoltà di ordine economico, sociale o ambientale»[23], poi nel 2022, quando attraverso il *Northern Ireland Protocol Bill 2022-23*, il governo inglese tenta di consentire al governo la disapplicazione unilaterale di alcune parti del Protocollo, ove ritenuto necessario. Benché l'accordo non preveda dazi, l'uscita dal mercato unico ha determinato controlli e pratiche burocratiche onerose per gli scambi commerciali, e tali da portare alla confisca di beni e a ritardi nelle esportazioni, documentati già all'inizio del 2021. Esistono studi generali sull'impatto economico della Brexit[24], le cui effettive conseguenze non sono neppure oggi, a distanza di anni, del tutto definite. Ma per quanto riguarda l'impatto sulla *devolution* nell'Irlanda del Nord, le conseguenze si manifestano pressoché immediatamente. Innanzitutto, il recupero, da parte del Regno Unito, delle materie di competenza dell'Unione, ha inciso sul riparto competenziale interno, vale a dire sui rapporti tra potere legislativo centrale e potere devoluto, poiché alcune di queste materie rientravano nelle competenze nordirlandesi. Inoltre, gli equilibri centro-periferia sono mutati nel senso di un rafforzamento dei poteri centrali, emerso già con l'approvazione, con il parere contrario dei Parlamenti devoluti, dell'*UK Internal Market Act 2020*, con il quale viene consentito al governo di Londra di intervenire nelle materie oggetto di competenza dei Parlamenti territoriali, al fine di stabilire le regole per il mercato interno evitando distorsioni[25]

Cfr. G. Caravale, *L'irrisolvibile "trilemma" del Nord Irlanda*, in *Nomos*, n. 1/2022

. Problemi analoghi presenta il *Subsidy Control Act 2022* (approvato senza il consenso delle assemblee di Scozia e Galles), con il quale si consente al Governo centrale di intervenire, attraverso aiuti di stato, al fine di uniformare le condizioni di vita e di garantire la concorrenza, in ambiti che sarebbero riservati alle *nations*. Questo scenario, che rappresenta in parte criticità che attengono in generale il processo devolutivo, si manifesta in modo particolare con riguardo all'Irlanda del Nord, parte del territorio doganale del Regno Unito e, nello stesso tempo, soggetta al codice doganale dell'Unione europea e alle regole del mercato unico per i beni, incluse quelle in ambito sanitario e fitosanitario[26]. È la peculiarità costitutiva della nazione che ha determinato la scelta di optare per una soluzione che evitasse di istituire un confine fisico interno all'isola irlandese, tanto che il protocollo sull'Irlanda del Nord ha originariamente previsto, come ricordato, la sottoposizione a controllo

[22] Cfr. B. Gormally, *Human Rights and the Ireland/Northern Ireland Protocol*, in *Brexit Institute Blog*, 21 luglio 2021, 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.
[23] Cfr. L. Bonifati, *La questione nordirlandese alla luce di Brexit. Quale futuro per Belfast?,* cit.
[24] Si veda ad esempio quello del *LSE Centre for Economic Performance, Unravelling deep integration: UK trade in the wake of Brexit*.
[25]
[26] Sulla questione dei regimi doganali, si veda F. Guella, *Autonomie territoriali asimmetriche e regimi doganali: l'Irlanda del Nord post Brexit e le altre situazioni territoriali particolari nell'ambito dell'Unione doganale europea*, in *DPCE online*, *special issue 2022*.

doganale delle merci che arrivano nei porti nord irlandesi dalla Gran Bretagna. Il protocollo, approvato insieme all'accordo di recesso raggiunto nel 2019, in sostituzione del *backstop* di cui all'accordo precedentemente stipulato dalla *premier* May, non coinvolge però l'Esecutivo nordirlandese, ciò che determina particolari tensioni politiche e forte instabilità, in un sistema oltretutto caratterizzato, come è stato ricordato, da regole di *power sharing*. Tensioni inerenti non soltanto la questione procedurale, e dunque democratico-partecipativa, ma anche il tema sostanziale dei controlli doganali sui prodotti agroalimentari provenienti dalla Gran Bretagna, oggetto finanche dell'intervento della *High Court* di Belfast per garantirne la prosecuzione. Non l'unico intervento giudiziario sul punto, se è vero che la *High Court* nordirlandese si è pronunciata sulla legittimità del protocollo, respingendo i ricorsi presentati anche da un gruppo di unionisti, secondo i quali il protocollo avrebbe violato *Acts of Union* e *Good Friday Agreement,* in quanto autorizzava trasferimenti di sovranità verso l'Unione europea, e dunque una abrogazione implicita di leggi considerate "costituzionali". I ricorsi peraltro vengono respinti anche dalla *Court of Appeal*, la quale dichiara, tra le altre cose, che l'articolo VI dell'*Act of Union* (la clausola di uniformità interna del Regno Unito), deve essere ormai letto alla luce dell'*European Union (Withdrawal) Acts* 2018, per come successivamente modificato, il quale deve guidare l'interpretazione di tutte le leggi, e che il protocollo non altera lo statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord, neppure nella misura in cui impone l'applicazione del diritto dell'Unione europea all'Irlanda del Nord senza una partecipazione dei cittadini nordirlandesi alle istituzioni europee. La Corte, infatti, ritiene soddisfacente la "clausola di salvaguardia democratica"[27] di cui all'art. 18, ai sensi della quale il Parlamento di Stormont, a partire proprio dal 2024, può esprimersi con riguardo all'adeguatezza delle regole giuridiche chiamate a disciplinare la condizione dell'Irlanda del Nord. Al di là delle vicende politiche che hanno tormentato le istituzioni dell'Irlanda del Nord, è stato puntualmente messo in evidenza come la relazione tra Brexit e *devolution* nordirlandese si snodi intorno a tre aspetti contraddittori e difficilmente superabili, che determinano quello che è stato definito un "trilemma"[28]: la decisione del Regno Unito di uscire dal mercato unico e dall'unione doganale, l'opposizione degli Unionisti all'individuazione di un confine doganale nel mare, e la posizione dei Repubblicani contraria alla collocazione del confine interno all'isola. Certamente l'impatto si manifesta anche sul piano politico interno all'Irlanda del Nord; basti pensare che nelle elezioni del 2022, per la prima volta nella storia politica nordirlandese, il *Sinn Féin* si afferma come primo partito, e le difficoltà nella formazione del governo si manifestano immediatamente tanto da costringere il Parlamento di Westminster a prorogare ripetutamente il termine

[27] *Ibid.*
[28] J. Springford, *Theresa May's Irish Trilemma*, paper del Centre for European Reform, 2018, cit. anche in *Ibid*. Sull'intreccio tra le questioni indicate cfr. C. Martinelli, *Le Ricadute di Brexit sugli Ordinamenti Territoriali del Regno Unito*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2, 2018, pp. 399-426; 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; 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.

entro il quale giungere alla formazione dell'Esecutivo[29]. Un momento di svolta della relazione tra *Brexit* e *devolution* nell'Irlanda del Nord è rappresentato dalla vicenda che ha condotto alla legittimazione giudiziale del Protocollo per l'Irlanda del Nord.
Alcuni appellanti (nella causa [2023] UKSC 5)[30], tra cui due ex primi ministri dell'Irlanda del Nord, sostenevano che il protocollo poneva a rischio la posizione dell'Irlanda del Nord all'interno del Regno Unito, creando una frontiera doganale tra l'Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito. Ciò si collocava nel contesto degli *Acts of Union*, approvati sia a Westminster che dall'allora legittimato organo legislativo irlandese, i quali stabiliscono una base comune per i cittadini dell'Irlanda (del Nord), affinché fossero loro riconosciuti gli stessi privilegi e le medesime condizioni di quelli britannici. Gli appellanti sostenevano che il Protocollo sull'Irlanda del Nord violasse questa disposizione degli *Acts of Union*, in quanto comportava l'imposizione di tariffe e di controlli tariffari (effettuati al momento dell'arrivo nel mare d'Irlanda, al fine di evitare controlli doganali tra Irlanda e Irlanda del Nord) su alcuni prodotti che entrano in Irlanda del Nord, provenienti dal Regno Unito, che potrebbero per quella via entrare nell'Unione europea. A causa di tali previsioni, l'Irlanda del Nord risulterebbe su un piano differenziato, contrariamente a quanto stabilito dal sopra citato articolo VI. Il secondo motivo di ricorso riguardava il *Northern Ireland Act*; quindi, si focalizzava direttamente sulla relazione tra Protocollo attuativo della *Brexit* e atto devolutivo, nella parte in cui stabilisce che l'Irlanda del Nord resta parte del Regno Unito e non cesserà di esserlo senza il consenso di una maggioranza della popolazione dell'Irlanda del Nord. Il Protocollo, creando una frontiera doganale con il resto del Regno Unito, indirettamente determinato tale effetto in assenza di un consenso espresso da parte della popolazione nordirlandese. Infine, si riteneva che il *Northern Ireland Act* fosse stato violato anche in quanto il Protocollo non rispettava il requisito del supporto intercomunitario, vale a dire del voto di maggioranza, con maggioranza da entrambe le comunità, e che questo non fosse giustificato in quanto il Protocollo, pur potendo essere ritenuto una questione di relazioni internazionali, ai sensi dell'allegato 2(3) del *Northern Ireland Act*, e non una materia devoluta, avrebbe comunque dovuto essere votato dall'Assemblea nordirlandese. La *Supreme Court* ritiene che gli obblighi del Regno Unito di acquisire il consenso dell'Irlanda del Nord siano stati soddisfatti, in quanto il Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord deve agire compatibilmente alle modifiche apportate nel 2018 al *Northern Ireland Act*, imponendo al governo del Regno Unito l'obbligo di richiedere una maggioranza semplice, e non un supporto intercomunitario; e respinge il ricorso in tutte le sue parti. L'intervento della *Supreme Court* è significativo in quanto fornisce una definitiva legittimazione giurisdizionale, e quindi giuridica, al Protocollo, ma anche, sul piano costituzionale, poiché collega la legittimità della differenziazione tra cittadini britannici e cittadini nordirlandesi in materia di diritti doganali non tanto alla dimensione internazionale della questione, e dell'atto preposto alla sua disciplina, quanto piuttosto proprio alla riaffermazione del principio della sovranità parlamentare, considerato il ruolo dato alla chiara e univoca espressione di volon-

[29] Cfr. L. Bonifati, *La questione nordirlandese alla luce di Brexit. Quale futuro per Belfast?*, cit.
[30] Si veda il commento di L. Edwards, *Allister and others v. Secretary of State for Northern Ireland: A summary of the "NI Protocol" case*, in *Diritti Comparati*, 10 maggio 2023.

ework del 27 febbraio 2023[31], che, rivedendo gli accordi del 2019, mantiene, e per certi versi rafforza, la specialità nordirlandese, intervenendo in particolare sulla semplificazione degli adempimenti relativi alla libera circolazione delle merci e delle procedure doganali, istituendo due regimi distinti tra merci prodotte nel Regno Unito e destinate all'Irlanda del Nord, non sottoposte a controlli aggiuntivi ma soltanto agli standard di sicurezza in vigore nel resto del Regno Unito (*Green Lane*), e merci destinate alla Repubblica d'Irlanda, che entrano dunque all'interno del mercato unico europeo, assoggettate alle regole europee in materia (*Red Lane*). Il *Windsor Framework* introduce poi una innovazione istituzionale che può essere considerata una delle principali manifestazioni dell'impatto (istituzionale-costituzionale) della *Brexit* sulla *devolution* dell'Irlanda del Nord: vale a dire il c.d. *Stormont Brake*, procedura che consente ai membri dell'Assemblea nordirlandese di intervenire per tutelare lo status politico e giuridico del proprio territorio. Infatti, il parlamento di Stormont può, in applicazione di tale meccanismo, valutare le modifiche decise a livello europeo inerenti all'oggetto del *Framework* e deliberare un blocco dell'eventuale applicazione sul territorio dell'Irlanda del Nord, qualora vi sia fondato motivo di ritenere che i loro effetti possano incidere negativamente sui cittadini della nazione[32]. In particolare, si prevede che un numero pari ad almeno 30 membri dell'Assemblea, purché appartengano ad almeno due partiti diversi, possa chiedere l'attivazione dello *Stormont Brake*, determinando così l'apertura di una fase istruttoria finalizzata ad analizzare l'impatto e le conseguenze delle nuove previsioni stabilite a livello europeo. Terminata la fase istruttoria, la deliberazione avviene con la regola del supporto intercomunitario, dunque con la maggioranza sia dei deputati repubblicani sia di quelli unionisti, oppure con la maggioranza del 60% dei componenti totali dell'assemblea e almeno il 40% dei voti favorevoli all'interno di ciascuna comunità. Una procedura che richiama quella della *Petition of Concern*, prevista già nel *Good Friday Agreement*[33], e si conclude con la possibilità per il governo del Regno Unito di porre un veto nell'applicazione all'Irlanda del Nord delle nuove regole giuridiche eurounitarie[34]. Queste rinnovate condizioni portano verso un'attenuazione delle tensioni presenti all'interno del sistema politico-istituzionale, e dunque ad un accordo, nel gennaio del 2024, tra le forze politiche, per la formazione di un nuovo governo nordirlandese, guidato per la prima volta da una Prima Ministra repubblicana, la *leader* di *Sinn Féin*, e una Vice-Prima Ministra unionista, del DUP, partito che, com'è noto, ha animato in tutti gli anni precedenti il conflitto, anche in sede giudiziaria, sul Protocollo e sulla gestione dell'autonomia nordirlandese nel nuovo scenario determinato dalla *Brexit.*

3. **Le questioni aperte nello spazio del confine**

Lo spazio del confine, o meglio dei confini, è il luogo simbolico nel quale si esprime la storia e si manifestano le prospettive future dello statuto politico e giuridico dell'Irlanda del

[31] Su cui, in chiave critica, 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.
[32] Cfr. C. Martinelli, *Le conseguenze della Brexit sull'Irlanda del Nord: dal Backstop di Theresa May al Windsor Framework di Rishi Sunak*, cit.
[33] Su cui A. McCulloch, *The Use and Abuse of Veto Rights in Power-Sharing Systems: Northern Ireland's Petition of Concern in Comparative Perspective*. *Government and Opposition*. 2018;53(4):735-756.
[34] Sull'effettivo potenziale applicativo dello *Stormont Brake,* cfr. D. Phinnemore, L. C. Whitten, *Using The Stormont Brake*, (Post-Brexit Governance NI Explainers; Vol. 14), *Queen's University Belfast*, 2024.

Nord. Un futuro che si gioca ancora intorno alla nota, e già citata, previsione del *Good Friday Agreement*, in base alla quale un referendum per la riunificazione dell'Irlanda potrà svolgersi qualora il Segretario di Stato possa ritenere che la maggioranza dei cittadini e delle cittadine si esprimeranno a favore. È sempre attuale l'interrogativo circa quali siano i parametri rispetto ai quali si misura la probabilità che la maggioranza dei cittadini si esprima a favore della riunificazione, non essendo esso specificato[35]. Diverse sono le ipotesi: dalle preferenze manifestate dalla cittadinanza in sondaggi di opinione, ad una rilevazione, attraverso censimento, della eventuale maggioranza cattolica dal punto di vista demografico, fino alla formazione di una maggioranza repubblicana nel Parlamento di Stormont, o, ancora, una specifica deliberazione, all'interno di un'assemblea legislativa di maggioranza repubblicana, oppure un voto nell'Assemblea che richieda un referendum[36]. Se è vero che nessuna di queste ipotesi è al momento concreta, o immediatamente concretizzabile, non c'è dubbio però che a partire dal referendum del 2016 sulla *Brexit* la sensibilità e l'opinione diffusa sul futuro dell'Irlanda del Nord sono profondamente mutate, tanto che anche il gruppo non riconducibile né al polo repubblicano né a quello unionista, si considera oggi favorevole allo svolgimento di un referendum, nell'arco temporale del quinquennio[37], e in ogni caso non è radicalmente contrario alla riunificazione come in passato, ciò che può chiaramente incidere in modo rilevante sulla configurazione di quel consenso maggioritario previsto nel 1998, anche a prescindere dalla maggiore o minore prolificità della popolazione cattolica. I problemi concernono poi anche il versante britannico, con particolare riferimento alla definizione della tipologia referendaria, ma, ancor prima, della natura giuridica dello strumento, che nelle dinamiche nordirlandesi riveste un ruolo del tutto particolare[38]. Proprio il referendum sul *Good Friday Agreement* rappresenta un momento di riunificazione irlandese, nel senso del riconoscimento simbolico se non di un'Irlanda unita, dell'esistenza di un "contesto"[39] irlandese unitario, che si è manifestato anche nell'abrogazione del *Government of Ireland Act* del 1920, nonché nella modifica degli articoli 2 e 3 della Costituzione irlandese al fine di inserire il sopra richiamato principio volontaristico e l'affermazione della riunificazione come aspirazione legittima assoggettata ad una richiesta politica in tal senso. Il valore assegnato allo strumento referendario emerge anche dalla previsione per cui sempre a due referendum (da svolgersi nei due territori) è attribuita la possibilità di stabilire un esercizio congiunto di sovranità e l'esercizio di alcune forme di cooperazione transfrontaliera in particolare nelle aree della pesca, del commercio, del turismo e dell'assistenza sanitaria ospedaliera. Lo "stile" seguito nell'Accordo del 1998 è di per sé significativo dell'ideologia che esso rappresenta, ci si riferisce in particolare all'ideologia repubblicana, allo spirito di un costituzionalismo per certi versi più "continentale", segnando la distanza rispetto a modalità ed impostazioni proprie del diritto inglese, si pensi in particolare al ridimensionamento dell'assolutizzazione del principio

[35] Cfr. L. Bonifati, *La questione nordirlandese alla luce di Brexit. Quale futuro per Belfast?,* cit. Sul punto, A. Whysall, *A Northern Ireland Border Poll*, London, The Constitution Unit UCL, 2019, pp. 6-7.
[36] *Ibid.*
[37] Cfr. E. Connolly, J. Doyle, *Brexit and the Northern Ireland Peace Process*, cit., spec. p. 85.
[38] Cfr. C. Martinelli, *Bilanci costituzionali e prospettive referendarie alla luce della Brexit*, **in** *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2021.
[39] Cfr. P. Shirlow, *Devolution in Northern Ireland/Ulster/the North/Six Counties: Delete as Appropriate*, cit.

della sovranità parlamentare inglese. Significativa l'integrazione tra strumenti di democrazia diretta e principio della sovranità parlamentare realizzata dall'atto, che, d'altra parte, pone i primi su un piano sostanzialmente superiore e certamente diverso dal ruolo al quale normalmente li circoscrive il diritto costituzionale inglese, se è vero che nel sistema britannico il referendum *"can only be consultative in character"*[40], e dunque per quanto politicamente rilevante e in grado di influenzare profondamente le scelte istituzionali presenti e future, giuridicamente in alcun modo vincolante e neppure condizionante per il legislatore[41].

I dubbi che vengono da alcune parti sollevati circa le conseguenze di un referendum che conducesse alla riunificazione, appaiono tutti legati alla dimensione del confine, e alla sostenibilità della *devolution*: una *devolution* che difficilmente manterrebbe senso al di fuori del Regno Unito, a meno di non tradurla in una relazione quasi o simil-federale nell'ambito della Repubblica d'Irlanda, che dovrebbe però accettare una trasformazione sostanziale del proprio ordinamento, e un confine che, spostato, porrebbe il problema della tutela delle prerogative (ma quali?) dei cittadini unionisti nel nuovo contesto ordinamentale[42]. D'altra parte, nessuna di queste questioni sembra impedire la trasformazione sul piano costituzionale, né renderla più ardua di quanto non sia stata la "stabilizzazione" degli assetti definiti nel 1998. La questione del confine, che è stata in parte già affrontata anche nei paragrafi precedenti, in quanto determinante nella conduzione dei negoziati per il recesso, rappresenta quindi molto di più di un elemento di trattativa sul piano internazionale, ma in essa risiedono le condizioni, reali e simboliche, dei possibili assetti nazionali nordirlandesi. Quando l'Unione europea, attraverso il Consiglio europeo del 29 aprile 2017, chiede che il confine tra Repubblica d'Irlanda e Irlanda del Nord rimanga aperto, vale a dire non sia introdotta alcuna infrastruttura fisica né siano previsti controlli, la finalità non è soltanto quella di salvaguardare l'integrazione economica nell'isola d'Irlanda, ma è soprattutto quella di garantire il rispetto del *Good Friday Agreement,* che ha riconosciuto la sovranità britannica sulle province del Nord soltanto in quanto la distinzione tra Nord e Sud sarebbe stata del tutto immateriale[43]. Il confine incarna il passaggio, ma anche l'ambivalenza di uno statuto giuridico perennemente transitorio, l'attesa di un cambiamento che potrebbe

[40] Cfr. B. Putschli, *The Referendum in British Politics. Experiences and Controversies since the 1970s*, 2007, spec. p. 94.

[41] Interessante lo studio/audizione svolto dal *Select Committee on the Constitution* della *House of Lords* nel 2010, *Referendums in the United Kingdom*, nel quale sono sinteticamente ed efficacemente discusse le *rationes* principali dello strumento referendario nel Regno Unito, con particolare attenzione alla questione dell'utilizzo del referendum su questioni rientranti nella "materia costituzionale", si veda il testo al seguente link. Significativa una delle conclusioni a cui si giunge, secondo la quale «*The balance of the evidence that we have heard leads us to the conclusion that there are significant drawbacks to the use of referendums. In particular, we regret the ad hoc manner in which referendums have been used, often as a tactical device, by the government of the day. Referendums may become a part of the UK's political and constitutional practice. Where possible, cross-party agreement should be sought as to the circumstances in which it is appropriate for referendums to be used*».

[42] Cfr. C. Martinelli, *Bilanci costituzionali e prospettive referendarie alla luce della Brexit*, cit. Sul tema della cittadinanza, cfr. G. Milani, "We, the people of Éire*": la cittadinanza nell'evoluzione e nell'attualità costituzionale dell'Irlanda*, in *DPCE online*, n. 1/2024.

[43] Cfr. F. Marongiu Buonaiuti – F. Vergara Caffarelli, *La Brexit e la questione del confine irlandese*, in *Federalismi*, n. 24/2018.

i di significati; d'altra parte, la stessa regolamentazione della cittadinanza[44], che consente ai cittadini del Nord di acquistare, dietro richiesta, contestualmente, sia la cittadinanza britannica sia quella irlandese, e che risulta particolarmente importante per il riconoscimento ai repubblicani della propria appartenenza nazionale[45], è resa possibile da questa peculiare dimensione del confine.

4. **Destini intrecciati: l'Irlanda verso la riunificazione?**

Nell'ultima parte di queste riflessioni si cercherà di analizzare lo scenario attuale e tracciare i contorni dei possibili scenari futuri della *devolution* nordirlandese, o meglio, degli assetti che potrebbero ad essa sostituirsi. Per riuscirci sembra necessario guardare per un verso all'Irlanda del Nord, come è stato fatto nei paragrafi precedenti, ed un momento particolarmente significativo da questo punto di vista è rappresentato dalle già citate elezioni del 2022. Ma per altro verso occorrerà osservare lo spazio oltre il "non confine".

Per quanto riguarda l'Irlanda del Nord, il 2022 rappresenta un momento di passaggio: una campagna elettorale segnata da un impegno del Sinn Féin su temi particolarmente concreti, quali l'introduzione di misure di sostegno economico per le famiglie, la previsione di contributi per l'acquisto di beni necessari a fronte di un forte incremento dell'inflazione, mostra come l'obiettivo della riunificazione irlandese venga perseguito più indirettamente che direttamente, anche da parte di formazioni tradizionalmente nazionaliste, se si eccettua *Aontù*, unico partito a sostenere espressamente in campagna elettorale che solo la riunificazione sarebbe lo strumento idoneo ad affrontare e superare le incertezze derivanti dalla Brexit[46]. Questo atteggiamento delle forze nazionaliste e repubblicane ha generato malcontento nei gruppi ancora vicini alla lotta armata, tanto che il *County Sovereignty Movement* e *Saoradah* (Liberazione), hanno aspramente criticato la timidezza di *Sinn Féin*, ma proprio l'atteggiamento della principale forza repubblicana mostra la concretezza della prospettiva della riunificazione: nel momento in cui questa appare più vicina il discorso politico si fa meno ideologico, si traccia un percorso più radicato nella partecipazione e nella condivisione, e si sostituisce la propaganda identitaria con un piano più complesso di impegno sulle questioni sociali ed economiche. Con il 29% dei voti per la prima volta dal *Good Friday Agreement*, e dunque dalla istituzione del sistema di *power sharing*, *Sinn Féin* ottiene la maggioranza alle elezioni nella regione, superando il DUP, che vede un significativo calo sia del consenso in termini elettorali sia del riconoscimento, soprattutto da parte delle generazioni più giovani, nel *cleavage* identitario che esso rappresenta. Il passaggio reale avviene d'altra parte soltanto nel 2024, quando *Sinn Féin* e DUP, dopo due anni di stallo e di

[44] Cfr. G. Milani, *"We, the people of Éire": la cittadinanza nell'evoluzione e nell'attualità costituzionale dell'Irlanda*, cit.

[45] Il primo riconoscimento della cittadinanza attraverso la qualifica di "*natural born citizen*" per i nati in Irlanda del Nord avviene per opera dell'*Irish nationality and citizenship Act* del 1956. La cittadinanza *jure soli* riflette un approccio inclusivo tipico irlandese, almeno storicamente. Con il *Good Friday Agreement* la questione conduce al IX emendamento costituzionale, in quanto parte dell'accordo diviene l'approvazione, con referendum tra i cittadini irlandesi, di una modifica degli articoli 2 e 3 della Costituzione, al fine di stabilire il diritto di tutte le persone nate nell'isola d'Irlanda ad appartenere al popolo irlandese (oltre che alla nazione). La modifica costituzionale ricalca fedelmente le previsioni dell'accordo, costituzionalizzando, dunque, il diritto al riconoscimento della cittadinanza irlandese anche ai nati in Irlanda del Nord.

[46] Cfr. M. Boldrini, *Le elezioni regionali in Irlanda del Nord*, in *Regional Studies and Local Development*, dicembre 2022.

impossibilità a formare il governo dopo la vittoria nelle elezioni del 2024 da parte dei repubblicani, annunciano la definizione di un accordo di governo, con una *premiership* assegnata alla *leader* del partito repubblicano. Ma il 2024 è un anno di svolta anche per l'Irlanda. Intorno ai ben noti referendum indetti per l'8 marzo[47], aventi ad oggetto due proposte di revisione costituzionale, si snodano una serie di eventi che culminano nella bocciatura di entrambe le proposte, e, ad essa collegate, nelle dimissioni del *Taoiseach*, sostituito da un altro dello stesso partito (*Fine Gael*, com'è noto, partito di centro destra, conservatore)[48]. Qui il tema della riunificazione si fa espresso, nella prospettiva di una possibile convergenza con l'Irlanda del Nord, che potrebbe condurre verso l'obiettivo unitario. *Sinn Féin*, infatti, è presente e attivo anche nella Repubblica d'Irlanda, quale maggiore partito d'opposizione, ma con un consenso inferiore rispetto a quello, in progressiva crescita, nel Nord. Le elezioni generali per l'elezione del *Dáil* si sono svolte venerdì 29 novembre 2024, per la formazione del più grande *Dáil* della storia irlandese, dato che il numero dei componenti è stato aumentato dall'*Electoral (Amendment) Act* 2023. Nonostante le questioni centrali nella campagna elettorale e nella percezione dell'opinione pubblica abbiano ruotato principalmente intorno ad aspetti economico-sociali attualmente di grande rilievo nel contesto irlandese, quali il costo della vita, il diritto all'abitazione, la gestione dei flussi migratori e l'accoglienza dei rifugiati, non c'è dubbio che un posto particolare assume la prospettiva della riunificazione.

Dopo le elezioni generali del 2020, che hanno visto un successo significativo di *Sinn Féin*, sebbene il numero di seggi ottenuti non abbia consentito alla forza politica di entrare nel governo del Paese, la promessa di procedere, seppure gradualmente e attraverso processi in grado di garantire partecipazione e condivisione, verso un referendum sull'unificazione (da svolgersi sia nella Repubblica d'Irlanda che in Irlanda del Nord entro il 2030), ha accompagnato gli anni successivi, fino alle elezioni (anticipate) del novembre 2024, condotte peraltro in un contesto "insulare" segnato dalla presenza di *Sinn Féin*, come ricordato, alla guida del governo consociativo nel Nord. Certamente la centralità acquisita in Irlanda dalla questione migratoria, a causa di una crescita significativa delle presenze sul territorio, di problemi di risorse abitative e gestione del diritto d'asilo per i soggetti aventi i requisiti per accedere allo status di rifugiati, ha almeno in parte messo in crisi il consenso nei confronti di *Sinn Féin*, partito, va ricordato, di impronta socialista, ispirazione solidaristica, e dunque assolutamente antipopulista sulle tematiche migratorie[49]. Simon Harris, il giovane *leader* di *Fine Gael* di 38 anni, peraltro molto presente sui *social media*, una volta assunto

[47] Su cui si rinvia, *ex aliis*, a T. Rimoldi, *I referendum sulla modifica dell'art. 41 della Costituzione irlandese*, in *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 2024, B. Murphy, *Three Graces and a Referendum: Cathal Brugha Street's History and Ireland's Gender Discourses from Tradition to Transition*, *Level 3*, 19, n. 2/2004, M. Fasan, *Riformare la Costituzione per tutelare i diritti fondamentali? Un dialogo tra Francia e Irlanda*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2024, E. Daly, *Integration Referendums as Expressions of Constituent Power: Ireland as a Case Study*, in *The Review of Politics*, 86, n. 2/2024, pp. 218 ss.

[48] Sulle vicende politico-istituzionali che hanno segnato i primi mesi del 2024 in Irlanda, cfr. E. Gabriele, *Le sconfitte referendarie e le dimissioni del primo ministro non fanno vacillare il* coalition government *irlandese,* in *Nomos,* n. 1/2024.

[49] Sul contesto nel quale si sono svolte le elezioni irlandesi, e gli scenari ipotizzati alla loro vigilia, cfr. C. Ó. Rálaigh, *The Forthcoming General Election in the Republic of Ireland: Winds of (Left-Wing) Change or Plus Ça Change?*, in The *Political Quarterly*, 2024, e C.J. Kelly, *The Multilevel Implications of a Sinn Féin Government in Ireland*. In *The Political Quarterly*. 2024.

l'incarico governativo nell'aprile 2024, ha focalizzato la sua attenzione (anche nella comunicazione politica) su costo della vita, immigrazione, e politiche abitative, rafforzando il consenso nei confronti del partito, al punto da sfidare l'elettorato (forzando, per la verità, le regole che informano il sistema istituzionale e la forma di governo) convocando elezioni anticipate (rispetto al marzo 2025). I risultati, d'altra parte, confermano l'inversione di tendenza realizzatasi nei mesi della campagna elettorale a svantaggio del principale partito di governo, e a vantaggio soprattutto del partito democristiano di centrodestra *Fianna Fail*, al quale sono stati assegnati 48 seggi, pari al 21,9% dei voti, a fronte dei 38 seggi con il 20,8% del *Taoiseach* uscente. Il totale, dunque, dei seggi delle due forze politiche conservatrici, si attesta a 86 seggi, mancandone 2 per la maggioranza assoluta nel *Dáil*, ciò che rende necessario per la formazione un esecutivo l'accordo con indipendenti, oppure con forze del centrosinistra (socialdemocratici, laburisti) che hanno ottenuto un totale di 22 seggi. Il *Sinn Féin,* con 39 seggi assegnati, rappresenta la seconda forza politica nell'assemblea elettiva, ma in termini percentuali i suoi consensi calano, rispetto alle precedenti elezioni, dal 24,5% al 19%. L'attesa riguarda quindi ora le negoziazioni per la formazione del prossimo governo di coalizione, alle quali *Sinn Féin* non è naturalmente invitato a partecipare. L'analisi elettorale fornisce diverse indicazioni se si tenta di ipotizzare gli scenari futuri dell'isola, e dunque le prospettive di trasformazione o esaurimento della *devolution* nordirlandese: la percentuale di voti del partito repubblicano è diminuita, per la prima volta in 35 anni, scendendo del 5,5% rispetto al 24,5% del 2020, quando aveva raggiunto il picco dei consensi, ed è l'unico partito di opposizione che, in un contesto di scarso gradimento per il governo uscente, ha registrato una perdita elettorale. Se si considera poi che questo dato arriva in Irlanda dopo sondaggi particolarmente positivi durante gli ultimi quattro anni (nel 2023 il partito si attestava, secondo i sondaggi, intorno al 35%), e che infatti la *leader* del partito, Mary Lou McDonald, si era dichiarata in alcune occasioni convinta di poter diventare la prima *Taoiseach* donna d'Irlanda, l'esito potrebbe apparire ancora più significativo per ciò che concerne le prospettive di riunificazione, facendo pensare ad una generale battuta di arresto. Insomma, l'insuccesso elettorale sembra poter mettere in crisi l'obiettivo, più o meno insistito, più o meno immediato, ma pur sempre rappresentativo della ragione stessa di esistere della forza repubblicana irlandese, della riunificazione. Ciò se si ricorda, come si è sottolineato, che *Sinn Féin* ipotizzava, nei mesi precedenti al momento elettorale, un processo diretto verso l'indizione di un referendum sullo status costituzionale dell'Irlanda e dell'Irlanda del Nord entro il 2030[50]. La permanenza del partito all'opposizione, anche in una fase nella quale sembrava orientato verso un consenso per così dire definitivo, potrebbe incidere sulle sue strategie, in considerazione del fatto che l'approccio e le istanze pacifiste del partito, a partire dal *Good Friday Agreement*, si sono legate all'idea che una progressiva crescita elettorale avrebbe, sul lungo (e poi sul medio) periodo, condotto verso la riunificazione irlandese. Difficile prevedere se tale mutamento di strategia comporterà forme di radicalizzazione, ma certamente va sottolineato come le ragioni della sconfitta siano in fondo coerenti con dinamiche di consenso trasversali ai diversi Paesi europei, in parte riconducibili a forme populistiche di tematizzazione strumentale di alcune questioni, quale soprattutto quella dell'immigrazione, e non sembrino invece

[50] *Ibid.*

mettere in discussione un'identificazione maggioritaria nell'idea di nazione che potrebbe condurre verso un nuovo assetto costituzionale per l'Irlanda e per l'Irlanda del Nord, il cui reale e principale ostacolo resta la resistenza britannica.