numero 1/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-1-03-57C

Libertà e diritti fondamentali

La specialità della “Costituzione di Belfast”

Matteo Frau
Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato
Università degli Studi di Brescia

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2025

LA SPECIALITÀ DELLA "COSTITUZIONE DI BELFAST"*

di MATTEO FRAU**

ABSTRACT (ITA): La narrazione giuridica della straordinaria specialità dello statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord, come democrazia consensuale-antimaggioritaria e *bill of rights* aperto, si basa ancora oggi, nell'impostazione di molti studiosi, sulla chiave di lettura della *devolution* e sulla lente interpretativa del diritto del Regno Unito. In realtà, sia prima che dopo la Brexit è possibile ricondurre questa specialità alle implicazioni di un processo costituente complesso e multilivello sfociato nel *Belfast Agreement* o *Good Friday Agreement* del 1998, che si può pertanto definire la "Costituzione di Belfast". Emanciparsi dalla riduttiva lettura *British* della specialità nordirlandese consente di valorizzare il fattore storico della *Irish dimension* che contraddistingue la "Costituzione di Belfast" e di spiegare meglio l'asimmetria della *devolution* nel Regno Unito.

ABSTRACT (ENG): The legal narrative of Northern Ireland's extraordinarily special constitutional status—as a consociational, anti-majoritarian democracy with an open-ended bill of rights—still largely draws, in much scholarly work, on the interpretive framework of UK constitutional law and the concept of Devolution. However, both before and after Brexit, this special status more properly stems from the implications of a complex, multi-level constituent process culminating in the Belfast Agreement, or Good Friday Agreement, of 1998, which can therefore be defined as the "Belfast Constitution". Moving beyond the reductive British reading of Northern Ireland's distinctiveness allows for a fuller appreciation of the historical significance of the Irish dimension that defines the "Belfast Constitution," and better explains the asymmetry of Devolution within the United Kingdom.

PAROLE CHIAVE: Accordo del Venerdì Santo, *itio in partes*, statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord.

KEYWORDS: Good Friday Agreement, *itio in partes*, Northern Ireland's special status.

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Una colonizzazione fallita alla radice dello *shared government*; 3. L'Accordo del Venerdì Santo, ovvero la "Costituzione di Belfast"; 4. La specialità della democrazia nordirlandese: *Belfast-style itio in partes* e maggioranze separate-concorrenti; 5. La specialità dello statuto costituzionale dei diritti fondamentali: il villaggio di Asterix; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Sono molte e approfondite le analisi che i costituzionalisti e i comparatisti hanno già dedicato – recentemente anche su questa Rivista – allo statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord, ora con riferimento agli sviluppi della *devolution* ora con riguardo al regime giuridico dei diritti fondamentali (un regime decisamente "speciale" rispetto al resto del Regno Unito, soprattutto dopo la Brexit).

Queste pagine si prefiggono di rielaborare – si spera con qualche spunto originale – la tesi ricostruttiva che mira a ricondurre tutte le specialità costituzionali caratterizzanti il contesto giuridico e politico dell'Irlanda del Nord a un'unica matrice storica postcoloniale e a un unitario processo costituente sfociato nel *Belfast Agreement* (o *Good Friday Agreement* o *British-Irish Agreement*) siglato il 10 aprile 1998 dal Regno Unito e dalla Repubblica d'Irlanda, nonché dai principali partiti politici dell'Irlanda del Nord. L'accordo, recepito nel Regno Unito dal *Northern Ireland Act* del 1998, invera un *constitutional compact* multipolare che mira a ricomporre il rapporto tra *British dimension* e *Irish dimension* all'interno di un complesso

* Contributo sottoposto a *double blind review*.

** Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Brescia

mosaico geopolitico[1] basato sul «*constitutional fundamental right*»[2] all'identità nazionale plurale («*as British or Irish or both*») del popolo nordirlandese, di cui è espressione il diritto speciale alla doppia cittadinanza[3]. Gli interessi vitali di ambedue le comunità identitarie, nazionalista-cattolica e unionista-protestante, sono coperti da un solido scudo costituzionale che li protegge dai potenziali abusi non soltanto della maggioranza politica-numerica dell'Assemblea nordirlandese, ma, di fatto, anche della maggioranza parlamentare di Westminster, mitigando in qualche misura persino l'inossidabile principio della *Parliamentary Sovereignty*.

Lungi dall'essere una semplice espressione *sui generis* della *devolution* – o meglio: di una delle tre coeve e asimmetriche *devolutions* blairiane – l'Accordo del 1998 appare piuttosto come un «*foundational constitutional document that reflects the complex political reality of a deeply divided transitional society*»[4].

A dispetto della «*exclusively internal UK legal narrative*», questo atto fondativo ha prodotto una conseguenza costituzionale irreversibile: «*Northern Ireland is not just like Scotland and Wales and its distinctive role within an asymmetrical and pluralist 'Union state', and on the island of Ireland, must be appreciated*»[5]. Mentre nella finzione narrativa britannica la nazione nordirlandese rappresenta, assieme alle nazioni inglese, gallese e scozzese una delle quattro *Home Nations* del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, nella realtà storica e costituzionale che sarà descritta in seguito essa si presenta piuttosto nella veste di un "piccolo popolo" semi-indipendente composto da una *Irish Nation* e da una *British Nation*.

La sostanza dell'Accordo del Venerdì Santo è pertanto quella di una vera e propria "Costituzione di Belfast". Alla base di tale atto complesso risiede il riconoscimento, anzitutto da parte del Regno Unito, di un duplice diritto all'autodeterminazione del popolo nordirlandese: da un lato, come potere di autogoverno della comunità binazionale nel suo complesso, il cui consenso è peraltro condizione necessaria (ancorché non sufficiente) all'ipotetica riunificazione politica dell'Isola[6]; dall'altro lato, come diritto politico speciale

[1] Donde la declinazione di tale rapporto binazionale in tre filoni principali, ossia, come ricorda anche E. STRADELLA, *Riflessioni sullo stato della devolution nell'Irlanda del Nord*, in *Questa Rivista*, n. 2, 2024, p. 84: (1) il rapporto all'interno dell'Irlanda del Nord; (2) il rapporto tra il Nord e il Sud dell'Isola (tra Irlanda del Nord e la Repubblica d'Irlanda); il rapporto tra Est e Ovest, ossia tra le due Isole maggiori (Irlanda e Gran Bretagna) e i due Stati (Repubblica d'Irlanda e Regno Unito).

[2] C. HARVEY, *Northern Ireland and a Bill of Rights for the United Kingdom*, London, British Academy, 2016, p. 12.

[3] Così il *Belfast Agreement*, *Constitutional Issues*, par. vi.

[4] C. HARVEY, *The 1998 Agreement: Context and Status*, in C. MCCRUDDEN (ed.), *The Law and Practice of the Ireland-Northern Ireland Protocol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, p. 22.

[5] *Ivi*, p. 25.

[6] V. *Belfast Agreement*, *Constitutional Issues*, Annex A, riprodotto nella prima sezione del *Northern Ireland Act*. Con riferimento allo «*Status of Northern Ireland*», si dispone che il Nord Irlanda «*in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll held for the purposes of this section* […]. *But if the wish expressed by a majority in such a poll is that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland, the Secretary of State shall lay before Parliament such proposals to give effect to that wish as may be agreed between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Government of Ireland*».

(nella forma tecnica del diritto di veto corporativo mutuale) attribuito a ciascuna delle due componenti nazionali in relazione alla protezione della rispettiva identità. Come spesso avviene nei sistemi consociativi, si tratta di un modello di democrazia che rende meno agevole la formazione di governi stabili e più difficoltosa l'approvazione delle leggi, ma che al contempo permette la stabile pacificazione del conflitto e la costruzione di una *politèia* condivisa. In questo senso, la «specialità della *devolution* nord-irlandese» – riprendendo il filo del discorso di Elettra Stradella nell'ultimo numero di questa Rivista[7] – può essere ricondotta a un processo costituente di stampo federalista (v. *infra*, parr. 2 e 3) ancora oggi aperto e connotato da *transitional constitutionalism*[8], da cui deriva una Costituzione implicita dell'Irlanda del Nord del tutto eccentrica rispetto alla tradizione britannica sia per quanto riguarda la forma di governo e l'attuazione del principio democratico (v. *infra*, par. 4) sia per quanto riguarda il catalogo dei diritti (v. *infra*, par. 5).
Nelle pagine seguenti si proverà dunque a ripercorrere per sommi capi l'evoluzione della specialità dello statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord utilizzando questa chiave di lettura.

2. Una colonizzazione fallita alla radice dello *shared government*

Storicamente, il conflitto nordirlandese tra cattolici-nazionalisti-repubblicani, da un lato, e protestanti-unionisti-lealisti, dall'altro, nasce dall'esito non propriamente riuscito di un tentativo di colonizzazione britannica avviato da Giacomo I all'inizio del XVII Secolo, ossia la *Plantation of Ulster*. In quel tempo, infatti, un gran numero di sudditi inglesi e scozzesi fu trasferito nelle Contee del Nord dell'Irlanda raggruppate nella provincia dell'Ulster, allo scopo di occupare le terre ivi confiscate in seguito alla sconfitta militare dei ribelli cattolici guidati da Hugh O'Neill, conte di Tyrone. La testa di ponte dei colonizzatori è però rimasta concentrata soprattutto nel Nord dell'Isola di Smeraldo, spesso privilegiata da Westminster e in perenne tensione con la comunità indigena[9], fondando le basi di un plurisecolare conflitto inter-etnico i cui strascichi si protraggono sino ai nostri giorni.
Nel frattempo il nazionalismo irlandese cresceva nel resto dell'Isola, acquistando una dimensione fortemente politica anche grazie all'influenza del repubblicanesimo rivoluzionario. Vale la pena ricordare – in modo selettivo e giocoforza opinabile – alcuni passaggi storici particolarmente rilevanti ai fini della presente ricostruzione[10]. La prima

[7] E. STRADELLA, *Riflessioni sullo stato della* devolution *nell'Irlanda del Nord*, cit., pp. 84-101.
[8] Cfr. C. HARVEY, *Northern Ireland's Transition and the Constitution of the UK*, in *U.K. Const. L. Blog*, 12 dicembre 2016, UK Constitutional Law Association.
[9] La parziale colonizzazione delle Contee situate del Nord dell'Irlanda, agevolata dal fatto che queste ultime, benché ancora fortemente gaeliche, erano più facilmente raggiungibili dall'Isola maggiore, la Gran Bretagna, più isolate, meno popolose e meglio governabili da forze di occupazione, proseguì negli anni seguenti ma non portò mai all'auspicata soggiogazione politica, culturale e religiosa della popolazione indigena.
[10] Per altri riferimenti storici utili alla ricostruzione delle vicende istituzionali nordirlandesi v., tra i molti, A. MCCORMICK, *The Constitutional Status of Northern Ireland: Consent, Acquiescence, Subjugation, Indifference*, London, The Constitution Society, 2024, ed E. STRADELLA, *L'Irlanda del Nord: lo specchio del centralismo britannico dalla repressione alla Brexit, attraverso la devolution "intermittente"*, in *Federalismi*, n. 12, 2017, p. 1 e ss.

tappa è ovviamente lo *Union Act* del 1800, che incorporava l'Irlanda nel Regno di Gran Bretagna dando vita al Regno Unito e, analogamente a quanto era accaduto circa un secolo prima con l'incorporazione del regno scozzese, aboliva il Parlamento irlandese aggiungendo una componente rappresentativa di cento seggi irlandesi alla *House of Commons* e di 28 *Irish Peers* alla *House of Lords*. La spoliazione di ogni autonoma competenza legislativa sugli affari dell'Isola unitamente al malgoverno britannico degli interessi locali finirono per alimentare le tre anime del movimento nazionalista irlandese, ossia il cattolicesimo, il repubblicanesimo e l'indipendentismo, sino a determinare un'inversione di tendenza nell'orientamento della maggior parte degli irlandesi, che fino all'inizio del XX secolo sembrava essere disposta ad accontentarsi di ottenere la *home rule* piuttosto che combattere per l'indipendenza e la completa autodeterminazione[11].

Contemporaneamente, nel Nord, restava la tensione tra la popolazione protestante, in gran parte discendente dai colonizzatori britannici, e la residuale componente indigena, orgogliosamente *Irish* e cattolica.

L'asimmetria tra le situazioni del Sud e del Nord dell'Isola venne apparentemente risolta – con una soluzione istituzionale rivelatasi quantomai effimera – in occasione del *Government of Ireland Act* del 1920 («*An Act to provide for the better government of Ireland*»), che, nell'illusoria speranza di domare la Guerra di Indipendenza irlandese, sancì la separazione tra il governo dell'Irlanda del Sud e quello dell'Irlanda del Nord, costituendo il *Parliament of Southern Ireland* e il *Parliament of Northern Ireland*, due istituzioni bicamerali originariamente pensate come espressione di due autogoverni paralleli entrambi inclusi nel Regno Unito. Le due entità politiche (Irlanda del Sud e Irlanda del Nord, con relativi Governatore e Parlamento) erano state infatti create dal Governo britannico allo scopo di contenere il crescente nazionalismo irlandese, illudendosi di poter al contempo mantenere l'intera Irlanda sotto la sovranità del Parlamento di Westminster. Scemata di lì a poco questa illusione, con il successivo *Anglo-Irish Treaty* del 1921 (*Articles of Agreement for a Treaty Between Great Britain and Ireland*) il distacco dell'Irlanda del Sud dal Regno Unito divenne definitivo e portò alla nascita dell'*Irish Free State*, un *dominion* del *Commonwealth* dotato di ampia autonomia, che in seguito si evolse nella Repubblica d'Irlanda. E così le Sei Contee dell'Ulster, già diventate ufficialmente Irlanda del Nord, rimasero parte integrante del Regno Unito trasformandosi nel teatro principale del conflitto inter-comunitario.

Queste veloci premesse storiche possono essere qui sufficienti per arrivare – con un salto temporale di quasi mezzo secolo – al contesto che fa da cornice alla genesi dell'attuale statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord: *The Troubles*, ossia il conflitto civile tra nazionalisti e unionisti che dalla seconda metà degli anni Sessanta sino alla fine degli anni Novanta ha visto scontrarsi, oltre che due visioni politiche incompatibili sul destino di un

[11] V. A. McCormick, *The Constitutional Status of Northern Ireland*, cit., p. 17.

popolo, due feroci milizie armate (l'*Irish Republican Army*, erede della c.d. *Old IRA* che aveva lottato per l'indipendenza irlandese, e i ricostituiti *Ulster Volunteers*)[12].

Due mesi dopo i gravi fatti del *Bloody Sunday* del 30 gennaio 1972[13] il Parlamento dell'Irlanda del Nord, incapace di favorire una composizione politica del conflitto, veniva sospeso dalle funzioni in favore della *direct rule* (in irlandese *riail dhíreach*) del governo britannico sotto la responsabilità del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord. Poco dopo, il *Northern Ireland Constitution Act* del 1973 abolì definitivamente il Parlamento di Stormont insieme alla carica di Governatore, sostituendoli con un'amministrazione devoluta governata da un Esecutivo posto sotto il controllo di un'Assemblea dell'Irlanda del Nord (istituita dal coevo *Northern Ireland Assembly Act* del maggio 1973 allo scopo di rimpiazzare il Parlamento abolito)[14]. Il *Northern Ireland Constitution Act* ebbe il merito di tratteggiare la prospettiva di uno statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord ispirato da un principio di autodeterminazione del popolo nordirlandese e di costituire, insieme al *Sunningdale Agreement* del 9 dicembre dello stesso anno[15], il primo serio tentativo di istituzioni fondate su un principio di condivisione del potere politico tra le comunità unionista e nazionalista.

---

[12] V. *ex multis* P. BEW, G. GILLESPIE, *Northern Ireland: A Chronology of the Troubles, 1968-1999*, Dublin, Gill and Macmillan, 1999; D. MCKITTRICK, D. MCVEA, *Making Sense of the Troubles: A History of the Northern Ireland Conflict*, London, Penguin, 2012.

[13] I *Troubles*, costati migliaia di morti da ambo le parti, ebbero il loro tragico acme nel *Bloody Sunday*, giorno della strage di 14 pacifici manifestanti cattolici consumatasi nel quartiere di Bogside a Derry per mano dei paracadutisti britannici incaricati di mantenere l'ordino pubblico, dopo che la *Northern Ireland Civil Rights Association* (NICRA) aveva mobilitato una protesta contro le norme speciali repressive del governo unionista, fra cui una delle più pesanti era quella che prevedeva l'*internment*, ossia la possibilità per le forze di polizia di imprigionare arbitrariamente le persone. Il *Bloody Sunday* portò non soltanto alla sfiducia dei cattolici verso i militari britannici, che inizialmente erano stati visti come una forza di interposizione neutrale, ma anche a una recrudescenza del conflitto sociale, con il compimento di varie azioni di rappresaglia contro gli unionisti e le istituzioni britanniche, e alimentò un'ondata di nuove affiliazioni all'IRA.

[14] Sebbene alcuni poteri fossero stati devoluti allo *Executive* e all'*Assembly* nordirlandesi, competenze cruciali – tra cui la sicurezza e determinati ambiti economici – restavano nella responsabilità del governo britannico e del *Northern Ireland Office* (NIO). Per inciso, la soppressione del *Parliament of Northern Ireland* aveva comportato il problema di mantenere operativa la garanzia istituzionale sullo «*Status of Northern Ireland as part of United Kingdom*» prevista dallo *Ireland Act* del 1949 (s. 1(2)). In base a questa legge, infatti, l'Irlanda del Nord non avrebbe potuto cessare di far parte del Regno Unito senza il consenso del Parlamento dell'Irlanda del Nord. Poiché il *Northern Ireland Constitution Act* del 1973 aveva abolito il *Parliament of Northern Ireland*, la sua *section 1* sostituì il *consent* parlamentare con il *consent* popolare («*no event will Northern Ireland or any part of it cease to be part of Her Majesty's dominions and of the United Kingdom without the consent of the majority of the people of Northern Ireland* […]»). Un referendum in materia si era già svolto l'8 marzo 1973, con il 98,9% degli elettori espressosi a favore dell'Unione, mentre i nazionalisti avevano boicottato il voto (l'Allegato 1 del *Northern Ireland Constitution Act* stabiliva che non si sarebbero tenuti altri referendum prima del 9 marzo 1983).

[15] Nel villaggio inglese di Sunningdale si riunirono infatti, nel dicembre del 1973, il Primo Ministro del Regno Unito (Edward Heath), il *Taoiseach* (Liam Cosgrave) e l'Esecutivo designato dell'Irlanda del Nord, tutti impegnati in intensi colloqui sul futuro della regione, insieme a una delegazione ministeriale e ai rappresentanti dell'*Ulster Unionist Party* (UUP), del *Social Democratic and Labour Party* (SDLP) e dell'*Alliance Party of Northern Ireland* (APNI). V. G. GILLESPIE, *The Sunningdale agreement: lost opportunity or an agreement too far?*, in *Irish Political Studies*, vol. 13, n. 1, 1998, pp. 100-114.

Il principale compromesso raggiunto con il *Sunningdale Agreement* riguardava la questione irrisolta della cosiddetta *Irish dimension* nell'ambito di una futura *home rule* per l'Irlanda del Nord, prevedendo l'istituzione di un *Council of Ireland* che richiamava, nel nome ma non nella sostanza, l'omonimo organo contemplato dal *Government of Ireland Act* del 1920 e mai attuato. Il Consiglio d'Irlanda, affiancandosi all'Esecutivo e all'Assemblea dell'Irlanda del Nord, avrebbe dovuto appunto assicurare l'adeguata considerazione della dimensione irlandese nell'esercizio delle funzioni di governo. In base al *Sunningdale Agreement*, il Consiglio d'Irlanda si sarebbe dovuto articolare in un Consiglio dei Ministri e in un'Assemblea Consultiva, entrambi caratterizzati da una composizione paritetica: il Consiglio dei Ministri, con funzioni esecutive, consultive e di armonizzazione, avrebbe incluso sette membri dell'Esecutivo dell'Irlanda del Nord e sette membri del Governo irlandese; l'Assemblea Consultiva sarebbe stata composta da 30 membri dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord e dallo stesso numero di membri del *Dáil Éireann*, ossia della Camera bassa irlandese[16].

La proposta incontrò subito la ferma opposizione unionista[17]. Persino gli unionisti più moderati, seppure favorevoli alle nuove istituzioni nordirlandesi (l'Assemblea e l'Esecutivo), mostravano notevole scetticismo verso la proposta del *Council of Ireland*, che ritenevano non potesse essere accolta senza la formale cessazione delle rivendicazioni costituzionali irlandesi relative alla riunificazione, ossia senza l'emendamento delle disposizioni contenute negli articoli 2 e 3 della Costituzione della Repubblica d'Irlanda. Nonostante ciò, il 14 maggio 1974, l'Assemblea dell'Irlanda del Nord respinse, con 44 voti contrari e 28 favorevoli, una mozione che chiedeva il rigetto delle proposte contenute nel *Sunningdale Agreement*, a dimostrazione di un sostegno ancora esistente nel panorama delle forze partitiche. Tuttavia, in segno di protesta contro il voto del 14 maggio, lo *Ulster Workers' Council* (UWC) convocò un grande sciopero generale per il 25 maggio 1974, che contribuì non soltanto al definitivo abbandono della proposta relativa al Consiglio d'Irlanda, ma

[16] Il testo del comunicato ufficiale, con i contenuti dell'Accordo può essere consultato sul sito https://cain.ulster.ac.uk/events/sunningdale/agreement.htm. Il *Council of Ireland* mirava a soddisfare un'istanza di lunga data del cattolico *Social Democratic and Labour Party* (SDLP).

[17] Il giorno seguente all'Accordo di Sunningdale, i lealisti annunciavano l'istituzione dell'*Ulster Army Council* (UAC), come atto di resistenza all'istituzione del *Council of Ireland*, mentre il 4 gennaio 1974 l'*Ulster Unionist Council*, l'assemblea politica dello *Ulster Unionist Party*, rigettava a sua volta la proposta con 427 voti contrari e 374 favorevoli. A segnare il fallimento del progetto di un governo condiviso fu l'esito dell'elezione generale tenutasi nel Regno Unito il 28 febbraio di quell'anno, che in Irlanda del Nord si svolgeva in un clima di guerriglia e di occupazione militare. Qui l'elezione aveva assunto il significato di un referendum sul *Council of Ireland* proposto dal *Sunningdale Agreement*. Per questa ragione i tre maggiori partiti lealisti, ossia il *Democratic Unionist Party* (DUP), il *Vanguard* e l'*Official Unionists*, si coalizzarono nello *United Ulster Unionist Council* (UUUC) allo scopo di fare eleggere un candidato comune in chiave anti-Sunningdale Agreement nei collegi elettorali uninominali nordirlandesi, con il motto: «*Dublin is just a Sunningdale away*». Il collante politico era dunque l'opposizione all'ipotesi di *shared government*. V. P.J. McLOUGHLIN, *"Dublin is Just a Sunningdale Away"? The SDLP, the Irish Government and the Sunningdale Agreement*, Working Papers in British-Irish Studies, Dublin, Institute for British-Irish Studies University College, n. 82, 2007.

anche al collasso dell'intero quadro istituzionale sorto, appena un anno prima, dal *Northern Ireland Constitution Act* e dal *Northern Ireland Assembly Act*.

Un nuovo tentativo di promuovere un governo condiviso anglo-irlandese dell'Ulster fu fatto sotto il Governo Thatcher con lo *Anglo-Irish Agreement* del 1985, che mirava ad attribuire all'Esecutivo irlandese una funzione consultiva nell'amministrazione dell'Irlanda del Nord attraverso la *Anglo-Irish Intergovernmental Conference*. L'accordo, approvato da una maggioranza schiacciante alla Camera dei comuni britannica e da entrambi i rami del Parlamento irlandese, era nondimeno destinato a incontrare il dissenso dei partiti unionisti nordirlandesi, ossia lo *Ulster Unionist Party* (UUP) e il *Democratic Unionist Party* (DUP). Ancora una volta, l'opposizione unionista alla proposta di *shared-government* portò all'indizione di un grande sciopero generale, il 3 marzo 1986 (*Day of Action*), accompagnato da numerosi episodi di vandalismo e azioni intimidatore. Tutto ciò avveniva nel segno della continuità non solo dei *Troubles*, ma anche di una profonda crisi delle istituzioni rappresentative nordirlandesi, a cominciare dalla *Northern Ireland Assembly*, che fu più volte sospesa e ripristinata[18].

In definitiva, dal 1972 al 1998 ha di fatto prevalso il sistema della *direct rule*, mentre gli interessi della comunità nazionalista/cattolica ossia dei discendenti della popolazione indigena restavano ancora drammaticamente privi di un'adeguata *rappresentatività* politica. Per arrivare all'agognata conclusione dell'annoso conflitto, a un sistema di governo devoluto e alla costituzione dell'attuale Assemblea, ossia la *New Northern Ireland Assembly* eletta per la prima volta il 25 giugno 1998, si sarebbe dovuto attendere il celebre Accordo del Venerdì Santo siglato il 10 aprile dello stesso anno.

3. L'Accordo del Venerdì Santo, ovvero la "Costituzione di Belfast"

L'Accordo di Belfast o Accordo del Venerdì Santo, che ha determinato la cessazione del conflitto (o perlomeno della sua dimensione violenta e armata), non è il frutto di una mera concessione autonomistica nel quadro della più ampia riforma laburista della *devolution*[19], ma l'esito di una transizione costituzionale – o meglio, costituente – ad oggi incompiuta.

L'Accordo del 1998 ha consentito di raggiungere un punto di equilibrio nella composizione degli interessi vitali di due identità nazionali contrapposte e delle rispettive visioni politiche, teoricamente inconciliabili: quella della maggioranza unionista, per cui l'Irlanda del Nord doveva restare parte integrante del Regno Unito; quella della minoranza nazionalista, che reclamava l'indipendenza della nazione irlandese e una diversa identità costituzionale. Il

[18] Nel 1982 era stata infatti istituita un'altra Assemblea, sostanzialmente priva di competenze rilevanti, che fu sciolta nel 1986 in quanto non supportata dai nazionalisti-cattolici.

[19] Sul tema, basti qui rinviare a A. TOMKINS, *Devolution and the British Constitution*, London, Key Haven, 1998; V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Clarendon Press, 2001; N. MCCORMICK, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999. Nella letteratura italiana, per una ricostruzione costituzionale a tutto tondo della *devolution* (nella prospettiva britannica) si veda, *ex multis*, A. TORRE, "*On Devolution". Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico"*, in *Le Regioni*, n. 2, 2000, p. 203 e ss.

compromesso riusciva infatti a garantire il rispetto della visione maggioritaria dando al contempo alla comunità irlandese un assetto costituzionale speciale, del tutto inedito e unico nel suo genere.

Sebbene molti unionisti reputassero eccessive le concessioni a beneficio dei nazionalisti, va detto che il *Belfast Agreement* ha portato immensi benefici per entrambi i gruppi identitari, tra cui l'auspicata pacificazione sociale e la garanzia della sicurezza pubblica. Accanto ai profili di *transitional justice* legati all'amnistia e alla questione del disarmo, che nel 1998 erano molto sentiti, vi erano gli aspetti istituzionali ancora oggi di grande attualità connessi ai diritti politici speciali e simmetrici riconosciuti su base identitaria, di cui inizialmente beneficiò soprattutto la comunità di minoranza (anche se il crescente peso demografico dei cattolici ha poi portato alla prospettiva di un rovesciamento del rapporto di forza numerica fra i due gruppi).

Nonostante la significativa opposizione unionista, destinata a protrarsi nel tempo, l'Accordo del Venerdì Santo ottenne un ampio supporto popolare nel referendum approvativo del 22 maggio del 1998 (il *Northern Ireland Good Friday Agreement referendum*). Nello stesso giorno, nella Repubblica d'Irlanda, veniva sottoposto a referendum il IX emendamento alla Costituzione, che, modificando gli articoli 2 e 3 – relativi alla promessa di un'unità politica dell'Isola sotto il governo di Dublino – trasformava l'originaria rivendicazione nell'auspicio di una futura riunificazione pacifica, basata sul principio del consenso. Come è stato ben evidenziato, osservando le implicazioni sostanzialmente costituenti di questi due referendum: «*That popular basis of support on the island of Ireland lends a formidable weight in the arena of political constitutionalism*»[20]. Va aggiunto che l'Accordo eleva il referendum da fatto storico fondativo a strumento sistemico per un eventuale mutamento dello *status* nordirlandese, con modalità e conseguenze differenti da quelle dei referendum che possono avere luogo nelle altre *devolutions* (basti ricordare che nel 2022 la Corte Suprema del Regno Unito ha stabilito che il Parlamento scozzese non ha il potere di convocare un referendum meramente consultivo sull'indipendenza della Scozia senza il consenso del Parlamento di Westminster).

L'Accordo si presenta come un atto complesso articolato in un patto multilaterale tra i partiti politici (dunque una sorta di "costituente materiale") e in un accordo internazionale tra la Repubblica d'Irlanda e il Regno Unito, influenzato anche dall'Unione europea, che rappresentava allora la cornice sovranazionale del processo di composizione del conflitto[21].

Il *Belfast Agreement* contiene altresì un elemento marcatamente confederale legato alla presenza di meccanismi istituzionali espressivi di uno *shared government* inter-statuale, come la rinnovata *British-Irish Intergovernmental Conference*, il *British/Irish Council* (per il pilastro est-ovest) e il *North/South Ministerial Council* (per il pilastro nord-sud).

La dimensione confederale dell'Accordo si manifesta inoltre nell'affidare il destino dell'Irlanda del Nord alla volontà convergente di due Stati sovrani (Regno Unito e

[20] C. HARVEY, *The 1998 Agreement*, cit., p. 23.

[21] Insiste molto su questo aspetto, fra gli altri, E. STRADELLA, *L'Irlanda del Nord*, cit.

Repubblica d'Irlanda) e tre popoli, includendo – in una prospettiva giusnaturalista – anche il popolo nordirlandese, al quale è riconosciuto un diritto di autodeterminazione. Accanto allo *shared government* confederale, l'Accordo del Venerdì Santo prevede l'adozione dello *shared government* "interno" di cui si tratterà ampiamente nel paragrafo seguente.

In definitiva, la "Cosituzione di Belfast" rappresenta l'esito intermedio di un processo costituente multilivello a vocazione federalista (nel senso del *federalizing process* di Carl Friedrich). È pertanto riduttivo, ancorché formalmente corretto, affermare che l'Accordo del 1998 (definito non a caso anche *British-Irish Agreement*) sancisce la dimensione internazionale del patto (sostituendo lo *Anglo-Irish Agreement* del 1985) mentre il coevo *Northern Ireland Act* (e successive modifiche) ne consente l'attuazione nell'ordinamento interno del Regno Unito.

Il *Northern Ireland Act*, proprio in quanto atto legislativo che permette all'Accordo del Venerdì Santo di spiegare effetti giuridici nel diritto domestico, ne riverbera una parte delle implicazioni costituzionali. In *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland and Others* Lord Hoffmann ha scritto al riguardo: «[…] *The 1998 Act is a constitution for Northern Ireland, framed to create a continuing form of government against the background of the history of the territory and the principles agreed in Belfast*»[22]. Nella medesima circostanza, Lord Bingham ha tuttavia aggiunto una precisazione importante: «*The 1998 Act does not set out all the constitutional provisions applicable to Northern Ireland, but it is in effect a constitution*». A ben vedere, infatti, la vera Costituzione dell'Irlanda del Nord sprigiona direttamente dall'Accordo del Venerdì Santo, mentre il *Northern Ireland Act* ne rappresenta soltanto il riflesso interno all'ordinamento del Regno Unito. Identificare la Costituzione implicita dell'Irlanda del Nord nel *Belfast Agreement* anziché nel *Northern Ireland Act* comporta una conseguenza fondamentale, ossia la preclusione, per il Parlamento del Regno Unito, della possibilità di modificare unilateralmente la legislazione interna incidente sui caratteri essenziali della specialità costituzionale nordirlandese.

Sul versante irlandese, dove invece esiste una Costituzione rigida e "codificata", il mutamento costituzionale è stato sancito mediante un emendamento all'articolo 29 della Costituzione che ha autorizzato la Repubblica d'Irlanda a ratificare il *British-Irish Agreement* e a dare attuazione agli impegni da esso derivanti.

Dalla "Costituzione di Belfast" discende un potere legislativo devoluto con tratti costituzionali del tutto peculiari, tanto per il principio di democrazia consensuale entro cui viene esercitato (per effetto di un *mutual veto* attribuito simmetricamente a ciascuno dei due gruppi identitari), quanto per la sua singolare forza giuridica. Di quest'ultima vi è traccia nella sezione 5(6) del *Northern Ireland Act* del 1998, che, dopo aver ribadito il pieno potere legislativo del Parlamento di Westminster sull'Irlanda del Nord («*This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Northern Ireland*»), subito dopo afferma: «*but an Act of the Assembly may modify any provision made by or under an Act of Parliament in so far as it is part of the law of Northern Ireland*». Una formulazione che si distingue in modo

[22] [2002] UKHL 32, [25].

significativo – e non solo per una questione di sfumature lessicali – dalle corrispondenti previsioni contenute nello *Scotland Act* del 1998 e nel *Government of Wales Act* del 2006 (e successive modifiche), dove analoghi poteri sono espressi in termini meno impegnativi e riguardano competenze devolute minori, sia per ampiezza che per implicazioni costituzionali (basti menzionare la competenza nordirlandese in materia di diritto antidiscriminatorio).

4. La specialità della democrazia nordirlandese: *Belfast-style itio in partes* e maggioranze separate-concorrenti

Uno dei punti chiave dell'Accordo del Venerdì Santo risiede nel porre il principio del consenso parallelo all'apice del cammino di pacificazione tra unionisti e nazionalisti (principalmente rappresentati dal movimento *Sinn Féin*).

Per comprendere le ragioni del successo dell'Accordo del 1998, rispetto all'obiettivo della cessazione delle violenze, è necessario considerare l'importanza delle procedure deliberative di matrice consensuale nella storia delle pacificazioni costituzionali dei conflitti interreligiosi e interetnici. Una – perlomeno relativa – omogeneità del corpo sociale e dei suoi "interessi vitali" è infatti precondizione necessaria per l'accoglimento sociale della decisione politica, la quale, essendo normalmente adottata per mezzo della regola deliberativa di maggioranza (semplice o assoluta), è spesso intrinsecamente divisiva[23]. In una prospettiva molto generale, l'attenuazione del principio di maggioranza è una caratteristica naturale del costituzionalismo contemporaneo, che combina in diversa misura l'elemento del compromesso con quello della decisione maggioritaria, ma nelle società divise il contenimento della regola di maggioranza nella deliberazione politica deve essere strutturale in ragione di un principio fondamentale di «giustizia costituzionale»[24] e di una necessità imposta dal pluralismo democratico. Nelle comunità fortemente divise dal punto di vista linguistico, etnico e/o religioso, come l'Irlanda del Nord, l'adozione della *majority rule* può infatti comportare la sistematica sopraffazione della maggioranza numerica sulla minoranza identitaria di turno.

Il dibattito tra sostenitori del principio di maggioranza e sostenitori del principio del consenso ha origini antiche ed è ancora oggi sterminato in letteratura[25]; entrambe le posizioni contengono elementi di verità, posto che al rischio della tirannia della maggioranza può contrapporsi il rischio, se non della tirannia della minoranza, perlomeno dell'*impasse* decisionale, come dimostra del resto proprio la cronaca politica nordirlandese

[23] A. VERMEULE, *Absolute Majority Rules*, in *British Journal of Political Science*, vol. 37, n. 4, 2007, pp. 643-658, difende invece il criterio della *absolute majority* come via di mezzo tra *simple majority* e *supermajority* e buon compromesso contro il rischio di tirannia delle minoranze.

[24] Parafrasando, ma in senso contrario, l'opinione di D. BARANGER, *Théorie et pratique du principe de majorité dans les droits constitutionnels européens*, in *Jus Politicum*, n. 15, 2016, che invece difende il principio di maggioranza come principio di giustizia costituzionale nelle democrazie contemporanee.

[25] Mi sia permesso rinviare in proposito a M. FRAU, *L'attenuazione del principio maggioritario. Istituti e modelli alternativi al principio deliberativo di maggioranza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

cui si accennerà in seguito. A ciò si aggiunga che il veto (se di tipo corporativo) comporta un incentivo al mantenimento della segmentazione sociale e una potenziale discriminazione nel trattamento di altre minoranze identitarie escluse dal diritto politico speciale[26].

Arend Lijphart, delineando il modello della democrazia consociativa[27], che successivamente ha contrapposto a quello della democrazia maggioritaria[28] – o «modello Westminster» –, ha sottolineato meglio di chiunque altro l'importanza del veto reciproco, insieme ad altri strumenti (governo consociativo di coalizione, principio proporzionale e autonomia dei gruppi), al fine di garantire una gestione appropriata degli interessi contrapposti nelle società divise.

Rispetto all'epilogo della dimensione armata e violenta del conflitto nordirlandese, la comparazione costituzionale diacronica si rivela illuminante sul piano storico, così come lo è la dottrina di Arend Lijphart sul piano politologico. Sebbene nel caso dell'Irlanda del Nord lo scontro tra cattolici e protestanti abbia da tempo assunto una dimensione più moderna e secolarizzata, come contrapposizione tra nazionalisti-repubblicani e unionisti-lealisti, resta il fatto che la matrice originaria di quel conflitto evoca immediatamente l'importanza e l'attualità del riferimento alla procedura decisionale della *itio in partes*, ossia del principale strumento procedurale di pacificazione del conflitto politico tra cattolici e protestanti nel Sacro Romano Impero.

La regola *itio in partes* (andare in parti) fu introdotta dall'articolo V, Paragrafo 52, del Trattato di Osnabrück del 1648, uno dei due trattati di pace in cui si articola la cosiddetta Pace di Vestfalia seguita alla cessazione della terribile Guerra dei Trent'anni.

In base alla procedura *itio in partes*, le decisioni di vitale interesse per le due comunità non potevano essere prese dalla maggioranza numerica dei collegi deliberanti della Dieta Imperiale (gli Elettori, i Principi e le Città), ma dovevano basarsi sul consenso (*amicabilis compositio*) delle due componenti all'interno di ciascun collegio: cioè, il *corpus catholicorum* (presieduto dall'Elettore di Magonza) e il *corpus evangelicorum* (presieduto dall'Elettore di

[26] Per farsi un'idea v., per esempio, U. SCHNECKENER, *Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation*, Bremen, Universität Bremen, 2000; J. MCGARRY, B. O'LEARY (eds.), *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, Oxford, Oxford University Press, 2004; J. MCGARRY, B. O'LEARY, *Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement 2. What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland*, in *Government and Opposition*, vol. 41, n. 2, 2006, pp. 249-277; A. MCCULLOCH, *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies*, London, Routledge, 2014; ID., *The Use and Abuse of Veto Rights in Power-Sharing Systems: Northern Ireland's Petition of Concern in Comparative Perspective*, in *Government and Opposition*, vol. 53, n. 4, 2018, pp. 735-756; V. BREDA, E.W. O'ROURKE, *Northern Ireland and South Tyrol: Constitutional Boundaries in Consociational Democracies*, in V. BREDA, M. FRAU (eds.), *La contrattazione costituzionale dei livelli di autonomia. Modelli per una comparazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 25-51.

[27] A. LIJPHART, *Consociational Democracy*, in *World Politics*, vol. 21, n. 2, 1969, pp. 207-225; ID., *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven-London, Yale University Press, 1977; ID., *The Power-Sharing Approach*, in J.V. MONTVILLE (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington, Lexington Books, 1990, pp. 491-509; ID., *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Abingdon-New York, Routledge, 2008.

[28] A. LIJPHART, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2ª ed., New Haven-London, Yale University Press, 2012.

Sassonia). La regola della maggioranza concorrente delle rappresentanze politiche delle due fazioni religiose all'interno di ciascun collegio implicava un potere interdittivo atto a prevenire gli abusi della maggioranza numerica contro il gruppo minoritario, costringendo entrambe le parti a raggiungere una risoluzione amichevole delle dispute politiche più divisive. Nonostante alcune situazioni critiche emerse nella pratica della procedura e gli scontri politici talora scoppiati all'interno di ciascun corpo, è un dato di fatto che il consenso parallelo introdotto dal Trattato di Osnabrück contribuì a una stabile pacificazione della comunità divisa[29].

Dal punto di vista del diritto comparato, espressioni contemporanee dell'*itio in partes* si possono oggi ritrovare in diverse società post-conflittuali, anche se spesso vengono assimilate impropriamente ad altre tipologie di veto e di maggioranza concorrente. Procedure consociative di vario tipo sono infatti presenti in molti ordinamenti, a livello confederale, federale, statale e regionale (si pensi ai meccanismi di protezione della minoranza linguistica altoatesina in Italia). Nello specifico, vi è un'affinità evidente tra l'*itio in partes* e la procedura del *cross-community support* introdotta in Irlanda del Nord dall'Accordo del Venerdì Santo, sebbene meccanismi analoghi si ritrovino anche in altri ordinamenti, come ad esempio in alcuni sistemi balcanici, nella Costituzione belga (in particolare agli articoli 4, 43 e soprattutto 54, relativo alla *sonnette d'alarme*) e nella Costituzione cipriota (all'articolo 78, paragrafo 2, ad oggi inapplicato).

numero 1/2024

Come fece il Trattato di Osnabrück del 1648, l'Accordo del Venerdì Santo ha configurato un diritto di veto mutuale-corporativo attribuito a ciascuna delle due componenti in cui si suddivide l'Assemblea rappresentativa in base al fattore intercomunitario (*cross community basis*). In estrema sintesi, lo scopo di dividere l'Assemblea dell'Irlanda del Nord in due *corpora* distinti, subordinando l'approvazione delle decisioni più delicate al consenso (*amicabilis compositio*) delle relative maggioranze concorrenti, rimane lo stesso di un tempo: garantire, per quanto riguarda le materie sensibili per i gruppi identitari, un peso uguale delle distinte rappresentanze e un potere interdittivo reciproco volto a proteggere gli interessi vitali di ciascun gruppo dai possibili soprusi della maggioranza numerica *pro tempore*, favorendo la negoziazione politica e il compromesso.

Per quanto riguarda l'aspetto procedurale – dettagliatamente descritto nelle sezioni 4 e 42 del *Northern Ireland Act* del 1998 e successive modifiche (2006, 2014 e 2022) – le decisioni politiche più rilevanti dell'Assemblea nordirlandese devono essere approvate da una maggioranza dei votanti inclusiva al contempo sia della maggioranza dei *designated Nationalists* sia della maggioranza dei *designated Unionists* (procedura del *parallel consent*); alternativamente, l'approvazione richiede una soglia più bassa di consenso parallelo, ossia una minoranza qualificata concorrente del 40% di unionisti e nazionalisti, in presenza di

[29] Come sottolinea M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania. Pubblicistica dell'Impero e scienza di polizia 1600-1800 (1988)*, Milano, Giuffré, 2008, p. 277: «L'antiquata costituzione imperiale, "goticamente" complessa, favorevole alle forze più deboli, ma nell'insieme ancora fonte di grandi energie politiche, godé dal 1648 al 1806 di una tranquillità in forte contrasto con i violenti conflitti della guerra di successione spagnola, della guerra di Slesia e di quella dei Sette Anni».

una maggioranza qualificata complessiva del 60% dei votanti (procedura della *weighted majority*, o maggioranza qualificata ponderata)[30].

La procedura deliberativa in questione viene rafforzata tramite il meccanismo delle *petitions of concern* disciplinato dalla sezione 42 del *Northern Ireland Act* del 1998, che permette a trenta membri dell'Assemblea legislativa nordirlandese di sollevare una petizione relativa all'oggetto di una delibera, con la conseguente applicazione della procedura descritta («*the vote on that matter shall require cross-community support*»). Il *Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act* del 2014 ha aggiunto una sezione 7A al *Northern Ireland Act* del 1998 estendendo l'ambito di applicazione dell'istituto («*The Assembly shall not pass a relevant Bill without cross-community support*»). Ulteriori modifiche, volte a migliorare specifici profili procedurali, sono state introdotte dal *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concern) Act* del 2022.

In Irlanda del Nord, come in altre esperienze istituzionali basate sulla divisione etnica o identitaria, la formula consociativa non si limita al solo ramo legislativo, ma permea l'intero assetto istituzionale, coinvolgendo anche l'Esecutivo, organo parallelo all'Assemblea dell'Irlanda del Nord. In questo contesto, il dualismo si manifesta in particolare al vertice, dove le figure del *First Minister* e del *deputy First Minister* operano in un rapporto di piena parità funzionale, dando vita a un modello consociativo di tipo duumvirale. Questo assetto richiama – pur con le dovute differenze – quello previsto per la presidenza bicefala dello Stato cipriota[31], dove tuttavia il ruolo di Presidente è riservato a un greco-cipriota e quello di Vicepresidente a un turco-cipriota. Un discorso parzialmente simile vale per la presidenza collegiale della Bosnia ed Erzegovina, che prevede un triumvirato composto da rappresentanti delle tre principali comunità etniche[32].

In origine, i candidati alla carica di *First Minister* e di *deputy First Minister* dovevano presentarsi congiuntamente, ottenendo l'approvazione sia della maggioranza complessiva dell'Assemblea sia di una maggioranza concorrente all'interno dei due blocchi nazionalista e unionista. Tale meccanismo è stato modificato dal *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act* del 2006, che ha eliminato l'obbligo della candidatura congiunta, mantenendo la regola secondo cui le due cariche devono essere attribuite a rappresentanti delle due distinte *constituencies* identitarie[33]. Nonostante la differenza nella denominazione, Primo Ministro e Vice Primo Ministro esercitano identiche funzioni, operano in un regime di piena coreggenza e sono tenuti a cooperare strettamente, in particolare per facilitare il raggiungimento del consenso tra le rispettive comunità; le loro posizioni istituzionali sono

[30] Da una prospettiva puramente teoretica, si tratta di un equilibrio ben congegnato tra, da un lato, la regola della *supermajority* (o *qualified majority*), con il suo portato intrinseco di *liberal-mutual veto* (la maggioranza concorrente universalista e liberale, secondo l'attualissima dottrina di John C. Calhoun), e, dall'altro, la regola delle *separate-concurrent majorities*, con il suo significato costituzionale di veto binario identitario e corporativo.

[31] Sul peculiare sistema di governo cipriota si rimanda a F. LONGO, *Un sistema presidenziale atipico: il caso di Cipro*, in *DPCE Online*, n. 1, 2023, pp. 1081-1100.

[32] Per un approfondimento sulla Costituzione di Dayton e sulla relativa attuazione, si veda S. BAGNATO, *L'appartenenza etnica in Bosnia-Erzegovina: riflessioni sul sistema elettorale*, in R. TARCHI et al. (a cura di), *Dinamiche delle forme di governo e sistemi elettorali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, pp. 143-164.

[33] V. la sezione 16A e la sezione 18 del *Northern Ireland Act* del 1998, modificato nel 2006 e da ultimo nel 2022.

strettamente interdipendenti, poiché la cessazione dell'incarico di uno implica automaticamente la cessazione dell'altro[34].

La sezione 20 del *Northern Ireland Act* stabilisce l'istituzione di un Comitato esecutivo (*Executive Committee*) composto dal Primo ministro, dal Vice Primo ministro e dai ministri, chiamato a trattare le questioni controverse o quelle deferite congiuntamente dai due vertici dell'esecutivo. Il *Ministerial Code* chiarisce poi che il Comitato esecutivo decide, sin dove è possibile, per consenso e che, ove non sia possibile raggiungere il consenso (aprendosi così la strada alla regola deliberativa della maggioranza semplice), tre membri del Comitato possono richiedere che, qualora la questione sia ritenuta di rilevanza comunitaria, la votazione avvenga secondo il principio del *cross-community support*, come avviene per le decisioni rilevanti dell'Assemblea[35].

Passando dal dato normativo al funzionamento dinamico del sistema in discorso, nella cronaca costituzionale nordirlandese si sono registrate difficoltà nella formazione del governo condiviso che hanno spesso portato a situazioni di paralisi istituzionale, una delle quali è emblematica: le dimissioni nel 2017 del Vice Primo Ministro Martin McGuinness (*Sinn Féin*) hanno innescato uno stallo politico che si è protratto per quasi tre anni, fino al gennaio 2020, quando è stato raggiunto un nuovo accordo (*New Decade, New Approach*), consentendo la ripresa delle attività dell'Esecutivo e dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord. Tale *impasse* ha evidenziato le debolezze strutturali del sistema consociativo nordirlandese, in cui il funzionamento del governo dipende dalla cooperazione continua dei principali partiti unionisti e nazionalisti. In quest'ottica è intervenuto il *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concern) Act* del 2022, che *inter alia* ha razionalizzato la procedura e contingentato i tempi per arrivare alla nomina dei ministri dell'*Executive Committee*.

Anche durante i periodi di regolare funzionamento degli organi di governo, non sono mancate crisi legate alla perdita del "consenso continuo simultaneo" tra i principali partiti. Esempi significativi sono dati dal rifiuto del *Sinn Féin* nel 2015 di attuare la riforma del welfare nonché, nello stesso anno, le serie preoccupazioni del *Democratic Unionist Party* (DUP) riguardo all'omicidio di Kevin McGuigan, ritenuto collegato all'*Irish Republican Army* (IRA), circostanza questa che poneva in dubbio la fine effettiva delle attività paramilitari repubblicane, e le conseguenti tensioni sulla tenuta dell'equilibrio di governo.

La situazione di stallo più recente si è verificata nel 2022, quando le divergenze inerenti al Protocollo sull'Irlanda del Nord hanno portato a tensioni con il DUP sfociate in un nuovo blocco istituzionale. Questa crisi si è prolungata fino al 2024, quando l'impasse è stato superato con l'elezione di Michelle O'Neill (*Sinn Féin*) come *First Minister*. Tale passaggio ha segnato una svolta storica: l'elezione per la prima volta di un leader nazionalista alla guida del governo nordirlandese riflette infatti il cambiamento politico in atto nella regione, certificato già nel 2022 dal sorpasso elettorale del partito *Sinn Féin* (nazionalista-repubblicano) sul DUP (unionista-lealista).

[34] V. la sezione 18 del *Northern Ireland Act*.

[35] V. la sezione 2.12 del *Northern Ireland Ministerial Code* («*as provided for in paragraph 4 of Schedule 1 to the Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006*»).

Si deve aggiungere che la specialità della democrazia parlamentare nordirlandese, rispetto al *Westminster model*, è enfatizzata dall'adozione di un sistema proporzionale a voto singolo trasferibile per l'elezione dei componenti dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord (mentre il Parlamento scozzese e il *Senedd* gallese sono eletti mediante sistemi elettorali misti maggioritari-proporzionali).

Come ultima specialità di tipo istituzionale, va annoverata la funzione consultiva della già citata *British-Irish Intergovernmental Conference* rispetto alle materie *reserved* o *excepted* di competenza del Regno Unito che possono incidere sugli interessi nordirlandesi. Opera invece su di un piano differente lo strumento – parimenti consociativo – della *legislative consent motion*. Questo deriva dalla *Sewel Convention*[36] e agisce come una sorta di *soft-veto power* esteso a tutte le *devolved Legislatures* del Regno Unito a protezione delle competenze devolute[37]. La procedura, che è stata successivamente disciplinata dallo *Scotland Act* del 2016 e dallo *Wales Act* del 2017 (mentre in Irlanda del Nord è prevista dal regolamento interno dell'Assemblea)[38], non ha tuttavia avuto un'incidenza omogenea. Il problema del trattamento asimmetrico delle *devolved Legislatures* rispetto alla facoltà di contrattazione permanente dei livelli di autonomia è divenuto ancor più evidente in seguito alle implicazioni della Brexit proprio perché in Irlanda del Nord il potere devoluto vanta un fondamento distinto sul piano costituzionale. Quelle che Michael Keating definisce come le modalità «confusamente differenti»[39] con cui nel Regno Unito è stata affrontata la questione del consenso nelle varie esperienze di *devolution* si spiegano pertanto, almeno nel caso dell'autogoverno nordirlandese, in ragione dell'incomprimibile specialità costituzionale di quest'ultimo.

Tirando le fila del discorso, e in conclusione, il parlamentarismo di Stormont non solo si configura come un modello di democrazia consociativa in netta discontinuità con la tradizione maggioritaria propria del moderno sistema parlamentare britannico, ma l'Assemblea che ne è espressione può altresì rivendicare un potere di negoziazione della propria sfera di autonomia incomparabile a quello delle altre *devolved Legislatures*.

---

[36] La *Sewel Convention* deriva dalla regola di politica legislativa indicata da Lord Sewel il 21 luglio 1998 in occasione dell'approvazione dello *Scotland Bill*: «[…] *we would expect a convention to be established that Westminster would not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish parliament*». Ne deriva lo strumento della *legislative consent motion* (che in Scozia continua a chiamarsi *Sewel motion*). B. WINETROBE, *A Partnership of Parliaments? Scottish law-making under the Sewel Convention at Westminster and Holyrood*, in R. HAZELL, R. RAWLINGS (eds.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint Academic, 2005, p. 39 e ss., osserva che la contrattazione avviene più in sede governativa che in sede parlamentare.

[37] La convenzione afferma infatti che il Parlamento inglese «normalmente» si astiene dal legiferare nelle materie devolute al Parlamento scozzese, al Parlamento gallese (*Senedd Cymru*) e all'Assemblea dell'Irlanda del Nord senza l'approvazione, da parte loro, di una *legislative consent motion*.

[38] Cfr. la sezione 28(8) dello *Scotland Act* 1998, come modificata dalla sezione 2 dello *Scotland Act* 2016, e la sezione 107(6) del *Government of Wales Act* 2006, come modificata dalla sezione 2 del *Wales Act* 2017, con riferimento al *Senedd* gallese. Per l'Irlanda del Nord, v. lo *Standing Order* 42A dell'Assemblea.

[39] M. KEATING, *State and Nation in the United Kingdom: The Fractured Union*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 65.

5. La specialità dello statuto costituzionale dei diritti fondamentali: il villaggio di Asterix

Esattamente come una Costituzione, l'Accordo del Venerdì Santo del 1998 contiene, oltre a una parte dedicata all'organizzazione dei poteri, anche una parte dedicata al catalogo dei diritti (*Rights, Safeguards and Equality of Opportunity*). Gli impegni (*commitments*) del *British-Irish Agreement* contemplati nella sezione dedicata ai diritti umani e all'uguaglianza possono essere infatti interpretati come il disegno programmatico atto a ricostruire un *Bill of Rights* dell'Irlanda del Nord non meno "speciale" (rispetto alla Costituzione britannica) della forma di governo consociativa di cui si è trattato nel paragrafo precedente. Il fatto che il *Northern Ireland Bill of Rights* non sia stato ad oggi ancora approvato incide sulla mancata configurazione di alcuni diritti speciali connessi alle peculiarità etniche, storiche e culturali, ma non ha impedito alle norme costituzionali del *Belfast Agreement* di sortire effetti sostanziali nel diritto vivente. Del resto, la specialità costituzionale dello statuto dei diritti fondamentali dell'Irlanda del Nord è manifesta in tre elementi: la peculiare configurazione del principio di uguaglianza, con standard più stringenti e codificati che nel resto del Regno Unito; l'eccezionale apertura internazionale del catalogo dei diritti, con l'obbligo di *compliance* alla CEDU (che ha condotto alla sua incorporazione nel Regno Unito mediante lo *Human Rights Act* del 1998) e con l'influenza "funzionale" e residuale della CDFUE (post Brexit); infine, la clausola di non regresso (*no diminuition*) dei livelli di protezione dei diritti (post Brexit), come riconosciuto dall'articolo 2 del *Northern Ireland Protocol* e come imposto a monte dall'Accordo del Venerdì Santo, ovvero dalla "Costituzione di Belfast".

L'apparato istituzionale connesso a questo complesso sistema di protezione speciale dei diritti nello spazio giuridico nordirlandese è non meno rilevante e peculiare. Ne sono espressione, tra l'altro, la *Northern Ireland Human Rights Commission* – dotata di un peculiare mandato costituzionale di cui è priva la *Scottish Human Rights Commission*[40] – e la *Equality Commission for Northern Ireland*, nonché il *Joint Committee of the Human Rights Commissions on the island of Ireland*. Quest'ultimo è sia un ponte istituzionale tra le commissioni per i diritti umani presenti nel Nord e nel Sud dell'Isola sia un ponte costituzionale che permette la circolazione-contaminazione dei rispettivi modelli e bagagli normativi con esiti tangibili nella soluzione di varie questioni, da ultimo anche quelle relative all'impatto della Brexit (posto che oggi l'organo ha anche il compito di monitorare l'attuazione dell'art. 2 del *Northern Ireland Protocol*). D'altro canto, l'Accordo del 1998 contiene il concetto di "equivalenza", in ragione del quale l'ordinamento irlandese è tenuto a garantire un livello

[40] La *Equality and Human Rights Commission*, a livello di Regno Unito, è affiancata alla *Northern Ireland Human Rights Commission*, creata nel 1999 in virtù di uno specifico punto programmatico del *Good Friday Agreement*. Quest'ultima commissione regionale ha pertanto una vocazione costituzionale peculiare ed è incomparabile alla (apparentemente) consimile istituzione regionale della *Scottish Human Rights Commission*, dotata di una funzione meramente ausiliaria e non di una funzione costituzionale "speciale" come nel caso dell'omologa nordirlandese. Lo rivela indirettamente anche il motto della *Equality and Human Rights Commission* del Regno Unito («*Using our powers to defend your freedom and promote a fairer England, Scotland and Wales*») in cui si menzionano le altre tre nazioni ma non l'Irlanda del Nord, stante appunto il suo *status* speciale.

di protezione dei diritti umani almeno equivalente a quello stabilito nell'Irlanda del Nord. La clausola di equivalenza ha finito per operare come un principio di portata generale che favorisce una competizione costruttiva nella tutela dei diritti a beneficio di tutti i residenti dell'Isola, prevenendo le conseguenze negative della possibile divergenza delle due distinte giurisdizioni.

Come si accennava, lo *Human Rights Act* del 1998 ha permesso l'applicazione della CEDU nell'ordinamento interno (il Regno Unito è un sistema dualista) anche allo scopo di dare seguito a un impegno assunto con il coevo *Belfast Agreement*, al quale un'attenta dottrina lo lega infatti a doppio filo[41]. Sicché l'Accordo del 1998 ha finito per comportare mutamenti costituzionali significativi nell'ambito della protezione dei diritti anche nel resto del Regno Unito. Il fallimento della proposta di far approvare un *British Bill of Rights* in sostituzione del vigente *Human Rights Act* (come si prefiggeva, ad esempio, il manifesto del partito conservatore del 2015) si spiega non già in ragione di un peculiare valore giuridico di quest'ultimo, ma in ragione del fatto che lo *Human Rights Act*, al pari del coevo *Northern Ireland Act*, rappresenta nel senso pocanzi precisato un atto attuativo della "Costituzione di Belfast", ossia del *Good Friday Agreement*. Nulla infatti impedirebbe alla maggioranza del Parlamento britannico di approvare una Carta dei diritti del Regno Unito sostitutiva dello *Human Rights Act*, trattandosi di successione temporale di due leggi (o, per chi ama questo ormai fragile distinguo giurisprudenziale, di un'esplicita successione di due *constitutional statute laws* del Regno Unito)[42]. La difficoltà nasce dal fatto che qualsiasi riforma che abrogasse o modificasse l'HRA metterebbe a rischio l'architettura costituzionale nordirlandese e violerebbe gli impegni internazionali del Regno Unito.

In seguito allo *EU-UK Withdrawal Agreement* e al *Northern Ireland Protocol*, la questione della specialità dello statuto costituzionale dei diritti fondamentali dell'Irlanda del Nord è tornata centrale. Ciò a causa dell'influenza che il diritto dell'Unione europea continua a esercitare nell'Ulster per effetto dell'articolo 4 del *Withdrawal Agreement* e della *non-diminuition provision* di cui all'articolo 2(1) del *Windsor Framework*, nonché della dislocazione di una barriera doganale nel tratto di mare tra la Scozia e l'Irlanda del Nord, volta a evitare la reintroduzione di una frontiera rigida tra le due Irlande[43].

---

[41] C. HARVEY, *Northern Ireland and a Bill of Rights for the United Kingdom*, cit., descrive molto bene come la difficoltà di sostituire lo *Human Rights Act* del 1998, resa manifesta dal fallimento del ricorrente tentativo di rimpiazzarlo con un *British Bill of Rights* deriva anche dalla circostanza che lo *Human Rights Act* del 1998 è sostanzialmente coessenziale allo statuto costituzionale dell'Irlanda del Nord.

[42] La distinzione in parola – che ha "stregato" molta parte dottrina – ha preso piede a partire dal caso *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), ma oggi sembra scricchiolare sotto il peso del caso *Allister* ([2023] UKSC 5). Difende la solidità della dottrina dei *constitutional statutes* (che in sostanza si traduce in un onere di "emendamento esplicito" come unica forma di aggravamento procedimentale), B. BARBISAN, *La coda che scodinzola il cane. Il* Northern Ireland Protocol *al vaglio della Corte Suprema del Regno Unito nel caso* Allister v. Secretary of State *(2023)*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2024, p. 168 e ss., che dedica alla pronuncia *Allister* un'attenta lettura.

[43] Sul connesso "trilemma" si rinvia a G. CARAVALE, *L'irrisolvibile "trilemma" del Nord Irlanda*, in *Nomos*, n. 1, 2022, pp. 1-16, ed E. STRADELLA, *Riflessioni sullo stato della* devolution *nell'Irlanda del Nord*, cit.

In base al *Northern Ireland Protocol*, come revisionato nel 2019, nonché tramite il citato *Windsor Framework* (2023), l'Irlanda del Nord dovrebbe osservare le norme del mercato unico europeo allo scopo di favorire la libera circolazione delle merci nell'Isola: un cavallo di Troia che permette, surrettiziamente, un'applicazione circoscritta di varie branche del diritto dell'UE nello spazio giuridico nordirlandese, enfatizzando il distacco politico e giuridico della Costituzione dell'Irlanda del Nord da quella del Regno Unito. In un recente contributo pubblicato su *Northern Ireland Legal Quarterly* è stato evocato il villaggio di Asterix per descrivere l'Irlanda del Nord come una sorta di enclave territoriale del diritto sovranazionale europeo, nella quale continua ad applicarsi, in termini "funzionali", anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)[44].

Va detto che in risposta alle preoccupazioni degli unionisti e dei lealisti il Parlamento di Westminster ha adottato alcune misure legislative (come la sezione 5(4) del *European Union (Withdrawal) Act* del 2018 e, in seguito, la sezione 4 del *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act* del 2023) che, teoricamente, potrebbero contrastare gli effetti del *Withdrawal Agreement* e del *Windsor Framework* anche in relazione allo speciale rapporto dell'Irlanda del Nord con l'Unione europea, in particolare rispetto all'applicabilità della CDFUE e dei principi generali dell'UE nel diritto interno del Regno Unito dopo il 1° gennaio 2024. Nondimeno, un intreccio di altre disposizioni (tra cui quelle dello stesso *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act* del 2023, che ha previsto alcune importanti eccezioni per le disposizioni relative agli Accordi di separazione) finisce a sua volta per "limitare i limiti" di penetrazione del diritto UE nel contesto dell'Irlanda del Nord[45].

Più in generale e sorvolando sui "rompicapo" normativistici[46], le conseguenze della Brexit sulla devoluzione dei poteri in Irlanda del Nord sono molto complesse e sono state scandite, negli ultimi anni, da un coacervo di atti, protocolli, casi e pronunce giudiziali in cui, alla riaffermazione formale del principio della sovranità parlamentare del Regno Unito (a cominciare dalla sentenza *Miller*), si è alternata la fattuale conferma della specialità costituzionale nordirlandese in un saliscendi vertiginoso, benché sempre coerente in punta di diritto. È un tema di cui si sono già approfonditamente occupati diversi saggi, alcuni dei

[44] V. A. Deb, E. Frantziou, T. Lock, *The EU Charter of Fundamental Rights in Northern Ireland under the Windsor Framework*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 75, n. 3, 2024, pp. 488-521.

[45] Il combinato disposto della sezione 7A dell'EUWA 2018 (aggiunta dal *European Union (Withdrawal Agreement) Act* 2020) e dell'articolo 4 del Protocollo limita gli effetti delle sezioni 5(4) e 5(5) del medesimo EUWA 2018 e del paragrafo 3 dell'Allegato 1 dello stesso atto, che limitano l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali e dei principi generali del diritto dell'UE dopo l'uscita del Regno Unito. Si può inoltre affermare che l'articolo 4 del *Withdrawal Agreement*, nella misura in cui conferisce effetto diretto e primato alle disposizioni dell'accordo che si basano sul diritto dell'UE, consente che i principi e i diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, come interpretati dalla Corte di giustizia, continuino a produrre effetti nei settori e territori (quali l'Irlanda del Nord) in cui il diritto dell'UE resta applicabile. A ciò si aggiunge la clausola di non regressione di cui all'articolo 2(1) del *Windsor Framework*, la cui portata va interpretata alla luce dell'ambito di applicazione tanto del diritto dell'UE quanto dell'Accordo di Belfast del 1998, come chiarito dalla *Northern Ireland Court of Appeal* nella decisione *SPUC v Secretary of State for Northern Ireland and Others* [2023].

[46] Per i quali v. A. Deb, E. Frantziou, T. Lock, *op. cit.*, pp. 488-521.

quali apparsi proprio su questa Rivista, e ad essi pertanto qui si rinvia[47]. Si può solo ricordare che l'ultima tappa di questa vicenda è il *Windsor Framework* del 2023, che istituisce un doppio regime di controlli doganali all'interno del Regno Unito (*Green Lane* e *Red Lane*) e introduce il c.d. *Stormont Brake*, ossia un nuovo potere interdittivo riconducibile al diritto di autodeterminazione del popolo nordirlandese ed esercitabile tramite la consueta procedura *cross-community support* al fine di impedire l'applicazione di regole giuridiche dell'Unione reputate lesive degli interessi territoriali. Una riconferma, dunque, della specialità costituzionale nordirlandese[48].

L'applicabilità (relativa e "funzionale") del diritto dell'Unione europea nello spazio giuridico nordirlandese si può spiegare con due diverse narrazioni e due diversi registri: quello del formalismo giuridico britannico – assistito dalle parole magiche "*devolution* asimmetrica" e "*Parliamentary Sovereignty*" – e quello della specialità costituzionale dell'ordinamento nordirlandese che si poggia sulla solida, almeno per ora, "Costituzione di Belfast".

A dispetto delle raffinate argomentazioni giuridico-formali con cui le corti sono faticosamente riuscite a ricondurre il paradosso nordirlandese all'interno della volontà del Parlamento di Westminster, resta il fatto che la specialità costituzionale delle Sei Contee non deriva da alcuna *statute law* del Regno Unito – poco importa se *ordinary* o *constitutional* in base alla fragile dottrina interpretativa dei *constitutional statutes* – ma piuttosto, e ancora una volta, dalla "Costituzione di Belfast" del 1998, la quale finisce per operare come un limite tacito e fattuale allo stesso principio della *Parliamentary Sovereignty* (seppure tornato a risplendere con rinnovato fulgore dopo la Brexit)[49].

6. Conclusioni

La specialità dello statuto costituzionale nordirlandese risiede in un insieme indissociabile di caratteri genetici, tra cui spiccano lo *shared government* inter-statuale (di Irlanda e Regno Unito), il consenso parallelo come regola speciale di democrazia domestica (in deroga al principio maggioritario che informa di sé la Costituzione del Regno Unito) e il regime speciale dei diritti fondamentali. Al contempo, questo peculiare ordine costituzionale si regge formalmente sulla volontà del Parlamento di Westminster, donde lo sforzo ormai ultraventennale di ogni narrazione giuridica ufficiale – da ultimo quella della UKSC nel caso *Allister*[50] – di far rientrare le incomprimibili specialità dell'ordinamento multipolare nordirlandese all'interno del granitico super-principio costituzionale della *Parliamentary Sovereignty* di Westminster.

[47] B. BARBISAN, *La coda che scodinzola il cane. Il* Northern Ireland Protocol *al vaglio della Corte Suprema del Regno Unito nel caso* Allister v. Secretary of State *(2023)*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2024, pp. 168 ss.; G. CARAVALE, *Il Nord Irlanda: un problema della Brexit di difficile soluzione*, in *Nomos*, n. 1, 2021, pp. 1-17.

[48] V. E. STRADELLA, *Riflessioni sullo stato della* devolution *nell'Irlanda del Nord*, cit.

[49] Sul tema v. C. HARVEY, *The 1998 Agreement*, cit., p. 21 e ss.

[50] [2023] UKSC 5.

La sostanza delle cose sembra tuttavia suggerire una lettura diversa e parallela, che vede scaturire la specialità dello statuto dell'Irlanda del Nord direttamente dall'Accordo del Venerdì Santo come esito intermedio di un processo costituente complesso e aperto. Ne discende una (autentica) rigidità costituzionale del *Belfast Agreement* legata a tre fattori complementari: la dimensione confederale e internazionale dell'Accordo (*pacta sunt servanda*); la sua inscindibile ed esplicita interconnessione normativa con alcuni principi fondamentali della Costituzione della Repubblica d'Irlanda; il nesso con il costituzionalismo sovranazionale europeo; da ultimo, ma non per importanza, la natura sostanzialmente costituente del processo deliberativo in relazione al diritto di autodeterminazione dei popoli irlandesi.

Il valore intrinseco del *Belfast Agreement* è simile, anche se solo per alcuni limitati aspetti, a quello che i costituzionalisti statunitensi riconoscono alla Dichiarazione di Indipendenza: un testo costituzionale che, seppur privo dell'efficacia giuridica della futura Costituzione federale, ne è la premessa normativa fondante e formante; come la Dichiarazione del 1776, anche l'Accordo del Venerdì Santo presuppone ma non esaurisce l'esercizio del potere costituente, essendo lo sbocco costituzionale di una tappa fondamentale del *federalizing process*.

Seguendo questa impostazione si può provare a tornare a riflettere sul dilemma che attiene al significato della *devolution* intesa come fenomeno di complessivo mutamento della Costituzione britannica. Alessandro Torre sintetizza i termini del dilemma in questione alludendo alla contrapposizione tra «un punto di vista riduzionistico» – per cui «la *devolution* che interessa sia le nazionalità interne sia le grandi zone amministrative inglesi è una delle tante tessere di un mosaico costituzionale invariabilmente incatenato alla propria evolutività, ed i suoi effetti saranno presto riassorbiti nel quadro del sistema parlamentare a configurazione tradizionale», omogeneizzandoli alla tradizione costituzionale di derivazione inglese – e un punto di vista olistico, guardando cioè a una ipotetica «rivoluzione costituzionale» foriera di «grandi mutamenti costituzionali e probabilmente anche [della] transizione verso una inedita forma di stato»[51].

Dopo circa un quarto di secolo dalla *devolution of powers* blairiana – e considerando il tenore "conservativo" di alcune pronunce della UKSC, come la sentenza *Miller*[52] o la sentenza sull'*IndyRef2 bill*[53] – sembra potersi dire che la prima chiave di lettura si sia rivelata confacente allo sviluppo della devoluzione in tutto il Regno Unito fuorché nell'Ulster; mentre la seconda chiave di lettura spiega bene proprio la specialità dell'Irlanda del Nord, ove la «rivoluzione costituzionale» sicuramente vi è stata, ma è scaturita non già dalla *devolution* (che qui è solo la punta dell'*iceberg*) bensì dalla "Costituzione di Belfast", dalla sua

[51] Parafrasando A. TORRE, *Uno Stato unitario a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella* devolution *del Regno Unito*, Relazione tenuta al Convegno internazionale *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Università degli Studi di Trieste, 24-25 ottobre 2002, in www.astrid-online.it, pp. 2-4.

[52] [2017] UKSC 5.

[53] [2022] UKSC 31.

dimensione confederale, dalla sua vocazione federalista e dalla sue ragioni storiche più profonde (risalenti alla *Plantation of Ulster*).

In altre parole, il patto del 1998 non ha sancito soltanto un compromesso politico di storica importanza sulla *home rule* dell'Irlanda del Nord, ma ha finito per rappresentare il *big bang* costituzionale da cui origina un ordinamento giuridico semi-indipendente dal Regno Unito e, *de facto*, parzialmente impermeabile alla sua sovranità. È un processo costituente che può subire battute d'arresto ma che non può marciare all'indietro. Difficilmente condurrà alla riunificazione dell'Isola, poiché lo impedisce l'ineliminabile carattere binazionale del "popolo" nordirlandese, ma è probabile che proseguirà nel segno di una semi-indipendenza costituzionale dal Regno Unito.

numero 1/2024