

## **In Irlanda del Nord, una “primavera elettorale” molto problematica \***

di **Alessandro Torre** – *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso degli Studi di Bari Aldo Moro*

**ABSTRACT:** The post-electoral position of the Sinn Féin in Northern Ireland is basically dual: on one side the catholic nationalist party won some seats in the local snap election of to be seen in Northern Ireland the Sinn Féin, whose influence in the Belfast Assembly furtherly increased in 2017, is still emphasizing the polemical connection between the anti-Brexit claim and the separatist vindication, both in opposition to the unionist “leave” options and the UK’s as well, that damage the area’s economic and social interests. The argument of separation, eventually implying the incorporation of Ulster to the Republic, is now seen as the most obvious way to put together the classical separatist claim and the pro-European commitment of the catholic-nationalist political community, but some care is needed. The start of a new Assembly is warmly expected to give a new power-shared governance to the area and revitalize a parliamentary debate where of course the separatist issue will be formally resumed by a restless Sinn Féin and re-open the opposition of the over-unionist DUP and other parties (are new troubles about to come?). But it might be reasonably supposed that the quest for separation will be overshadowed and the main argument on the floor in Belfast will be how to cope with the effects on Northern Ireland of the negotiation with the UE, with the end of the negotiation itself, and with a much more probable crisis of the UK conservative premiership.

**SOMMARIO:** 1. Premessa: il contesto costituzionale. – 2. La fragile pacificazione dell’Irlanda del Nord, dai *troubles* alla *devolution*. – 3. I caratteri del pluripartitismo e della frammentazione politica. - 4. *Power-sharing*: l’impatto del referendum del giugno 2016. 5. ... e delle elezioni del 2017. – 6. Una controversa alleanza: tutt’altro che una “primavera” elettorale.

### **1. Premessa: il contesto costituzionale.**

Sempre più vistose si stanno rendendo le implicazioni che la vicenda della Brexit produce sul sistema costituzionale del Regno Unito<sup>1</sup>, e non solamente nel caso che l’abbandono britannico

---

\* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista. Relazione al seminario “*La primavera elettorale*”, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 5 luglio 2017.

dell'Unione Europea vada davvero in porto una volta superata la fase di negoziati la cui conduzione si sta caratterizzando per una considerevole problematicità. Se anche la procedura del recesso, se si presta ascolto a voci che si sono rese sempre più consistenti nell'autunno 2017 (ovvero nel periodo che si è approssimato alla presunta conclusione della prima fase dei negoziati), dovesse arrestarsi o essere impedita *in extremis*, il semplice esito delle elezioni britanniche del giugno precedente è stato sufficiente a delineare in Irlanda del Nord condizioni di disagio politico che sono ancora irrisolte al momento in cui queste riflessioni vengono offerte al lettore italiano.

La semplice prospettiva che il recesso si concretizzi ha già impresso inquietanti caratteri all'odierno equilibrio politico e istituzionale in tutte le Isole britanniche, tra Regno Unito e Repubblica d'Irlanda, e in tale quadro l'Irlanda del Nord è diventata, come si vedrà, un significativo crocevia. A questo proposito sia appena sufficiente rievocare con quale memorabile decisione la Corte Suprema del Regno Unito, per l'occasione riunitasi *en banc* ovvero in composizione piena per dirimere quello che senza dubbio è stato un conflitto di attribuzione in senso proprio, abbia riaffermato la sovranità del Parlamento e, con essa, la cogenza della *rule of law*, a fronte dell'incursione dell'Esecutivo che avocava a sé il potere di attivare la procedura di recesso applicando l'art.50 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea<sup>2</sup>. In questo frangente due ricorsi adiuvanti il principale (ma respinti) sono provenuti dall'*Attorney General* e dalla *Court of Appeal* nordirlandesi per sollevare questioni inerenti al rispetto delle relazioni istituzionali interne all'area, nei suoi rapporti con il Regno Unito e con la Repubblica d'Irlanda<sup>3</sup>.

Per quanto concerne invece la tenuta del sistema politico basata su un bipolarismo sempre più difficile da conservare nella sua relativa integrità, lo stesso esito delle elezioni parlamentari sopravvenute l'8 giugno 2017<sup>4</sup> ha reso manifesti i sintomi di una destabilizzazione che probabilmente, nel futuro prossimo, produrrà nuovi frutti<sup>5</sup>. Da quel voto la *premier* May intendeva

---

<sup>1</sup> Senza dire dei molti scritti elaborati in ordine sparso all'indomani del referendum del 23 giugno 2016, al momento le più complete organizzazioni di materiali sulle diverse questioni costituzionali che si intrecciano nella Brexit sono un volume collettivo di giuscomparatisti, C. MARTINELLI (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, 2017; e precedentemente, con lettura politologica, G. BALDINI (cur.), *La Gran Bretagna dopo Brexit*, Bologna, Il Mulino, 2016. V. anche il *working paper* di J. DOYLE, E. CONNOLLY, *Brexit and the Future of Northern Ireland* in F. Fabbrini, (cur.), *The Law and Politics of Brexit*, Oxford, Oxford University Press, 2017, leggibile in <https://ssrn.com/abstract=3102330>.

<sup>2</sup> Tale la decisione del 24 gennaio 2017 *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)* [2017] UKSC 5, ormai sinteticamente citata come *Miller case*.

<sup>3</sup> Della questione si tratta nel *paper* di C. MCCRUDDEN, D. HALBERSTAM, *Northern Ireland's Supreme Court Brexit Problem (and the UK's too)*, U.K.Const. L. Blog (21<sup>st</sup> Nov. 2017), in <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>4</sup> Il quadro emergente dalle elezioni, definito dall'*Economist* un «*post-election chaos*», registrava a Westminster 317 seggi attribuiti ai Conservatori (42% dei voti), 262 ai Laburisti (40%), 35 allo *Scottish National Party*, 12 ai Liberaldemocratici, 10 agli unionisti del *Democratic Unionist Party*, 7 ai separatisti cattolici del *Sinn Féin*, e infine 4 ai nazionalisti gallesi del *Plaid Cymru*.

<sup>5</sup> La prospettiva, se non proprio di una (tutt'altro che improbabile) caduta dell'amministrazione May, di un rimpasto si sta proponendo in maniera esplicita: per un'aggiornata analisi del clima politico, in corso di negoziati con l'Unione

trarre un risultato che consolidasse le proprie posizioni maggioritarie in vista del recupero di una forza politica che le avrebbe consentito di far valere la propria autorità sia su un partito in cui la dialettica fra *brexiteers* ed europeisti si stava rendendo sempre più impegnativa, sia nei riguardi degli inflessibili negoziatori dell'Unione Europea che i delegati britannici si accingevano ad affrontare nella fase più dura delle trattative. Evidentemente l'interpretazione del momento politico era stata male condotta e la norma di prassi in base alla quale lo scioglimento della Camera dei Comuni (che resta di fatto a piena disposizione della *premiership* nonostante le regole limitative che erano state predisposte con il *Fixed-term Parliaments Act 2011*<sup>6</sup>) viene attivato dal Primo ministro in un momento di particolare salute dell'Esecutivo. Dalle elezioni è derivato, in luogo di un passo in avanti del consenso elettorale, il clamoroso indebolimento di quella che prima del voto era pur sempre una soddisfacente maggioranza governativa di identità *tory*. Su questo punto ci si soffermerà più avanti con un'analisi più dettagliata.

Se considerata sotto questo riguardo, almeno dal punto di vista dei Conservatori e guardando verso la complessiva stabilità del sistema politico, nel giugno 2017 quel che si è verificato è tutt'altro che una "primavera elettorale". D'altronde il contesto in cui è intervenuto il voto elettorale del giugno 2017 si sta via via arricchendo di elementi che contribuiscono a rafforzare alcuni dei legittimi dubbi circa le modalità applicate dai *brexiteers* di varia fisionomia che sono alleati nell'operazione diretta verso l'abbandono dell'Unione. Nell'azione dell'euroscetticismo radicale il recesso è l'obiettivo essenziale che prelude alla realizzazione del fine ultimo del programma di ripristino della sovranità nazional-parlamentare che secondo la vulgata euroscettica fu violata dall'*European Communities Act 1973* e vieppiù aggravata dall'adesione dell'insulare Regno Unito ai Trattati di un'Europa unita continentale. In questa ottica riduzionistica, l'oggettiva complessità del discorso sul recesso dall'Unione e sulle sue molteplici implicazioni<sup>7</sup> risultava estremamente semplificata fino al limite della banalità. È del resto ben noto che l'assunto di fondo della corsa al voto, che formava il nucleo argomentativo dell'*United Kingdom Independence Party* (UKIP) guidato da Nigel Farage, ravvisava nel referendum uno strumento di democrazia idoneo a dare una divisiva risposta a un elementare quesito sulla supremazia costituzionale del Legislativo di Westminster, con lo scopo di impegnare il "sovrano" Parlamento<sup>8</sup> alla realizzazione del *revival* sovranista del nuovo nazionalismo inglese.

---

Europea, che renderebbe possibili tali evoluzioni v. *Of Balls, Courts and No Deals*, in *The Economist*, 14-20 October 2017, 26-27.

<sup>6</sup> Lo ha dimostrato la condotta della *premier* May nel presentare ai Comuni (anche con il supporto dei Laburisti) il voto di autoscioglimento, meritando il commento critico di R. HAZELL in *Is the Fixed-term Parliaments Act a Dead Letter?*, U.K.Const. L. Blog (26<sup>th</sup>Apr. 2017), in <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>7</sup> Dalla vasta letteratura d'occasione emersa nel periodo pre-referendario si estrae solamente l'utile *vademecum* prodotto dalla *Electoral Reform Society*: D.TORRANCE, *EU Referendum 2016. A Guide for Voters*, Edinburgh, Luath Press, 2016.

<sup>8</sup> Purché si risolva una volta per tutte il dilemma se il referendum sia meramente consultivo (*advisory*) come asserisce il pensiero costituzionale e come anche la Corte Suprema ha stabilito, o imperativo (*mandatory*)

Tuttavia non stupisce che l'intera vicenda della Brexit sia oggi messa sempre più in discussione, e così anche in Irlanda del Nord è in atto un vasto ripensamento delle conseguenze di tale voto anche tenendo conto che l'abbandono dell'Unione Europea è stato deciso sulla base di una maggioranza di stretta misura (c. 51,90%), che larga parte dell'elettorato nordirlandese ha optato per l'opzione *remain*, e che ben motivate riserve sono state sollevate a proposito della correttezza della campagna referendaria posta in essere dai *brexiteers* e segnatamente dall'*UKIP* che pur essendo stato il grande protagonista della vicenda oggi è privo di una rappresentanza a Westminster ed è assente dalla vita parlamentare e dalle istituzioni. Senza dire del pressoché immediato manifestarsi nella percezione di ampi strati della società civile di sempre più documentati motivi di ripensamento sul merito della stessa campagna che ha condizionato l'esito del referendum in direzione separatista, sempre maggiore consistenza stanno oggi acquistando le ipotesi che indicano possibili vie d'uscita dall'*impasse* costituzionale in cui il Regno Unito oggi sembra essersi arenato. Queste le ipotesi principali dell'anti-Brexit: fare leva sull'inviolabilità dei diritti fondamentali come argine totale o parziale alla realizzazione della Brexit<sup>9</sup>. Il referendum attivato dal Primo ministro Cameron nell'intento di ridurre al silenzio i *brexiteers*, ma risolto con un voto di non ampia misura favorevole all'opzione *leave*, ha annullato l'esito del referendum del 1975 che si era espresso in favore dell'ingresso del Regno Unito nelle Comunità europee. Ma per contrastare questo processo di annullamento della storia europea del Regno Unito voci sempre più consistenti si stanno levando per sostenere che l'indizione di un nuovo referendum idoneo a porre nel nulla l'esito di un voto anti-europeo vittorioso di stretta misura e di cui è posto in serio dubbio il tenore democratico<sup>10</sup>); per individuare nella stessa legislazione dell'Unione Europea principi o, meglio ancora se possibile, norme che siano invocabili per ostacolare legalmente il corso del recesso o annullarlo<sup>11</sup>: o, infine, per indurre il Parlamento a revocare *tout court*, in virtù del suo potere che resta pur sempre supremo, la notificazione ex art.50<sup>12</sup>. Invero alcune tra queste ipotesi si escludono a vicenda o

<sup>9</sup> Si tratterebbe di un referendum "di appello", come chiesto in un documento presentato alla Camera dei Comuni da un comitato di parlamentari laburisti. Di questo argomenti si rese portavoce, all'indomani della proclamazione del risultato del referendum sulla Brexit, il deputato David Lammy sostenendo che *"It is also within Parliament's powers to call a second referendum, now that the dust has begun to settle and the reality of a post-Brexit nation is coming into view. We need a second referendum at the very least, on the basis of a plan that is yet to even be drawn up"*, in *The Guardian*, 26 June 2016.

<sup>10</sup> Questa possibilità emerge da una disamina critica dell'esperienza referendaria che S. TIERNEY, già autore di un fortunato studio sulle virtù "repubblicane" del referendum in materia costituzionale (*Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, Oxford U.P., 2012) sviluppa nella nota *Was the Brexit Referendum Democratic?* U.K.Const. L. Blog (25<sup>th</sup> Apr. 2017), in <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>11</sup> È su questo punto che si sofferma criticamente C. MAC AMHLAIGH, sottolineando il «*moral hazard*» che qualsiasi tentativo di revoca di tal genere costituirebbe per il Regno Unito, nel *post Can Brexit Be Stopped under EU Law?*, U.K.Const. L. Blog (10<sup>th</sup> Jul 2016), in <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>12</sup> Questo argomento contempla la possibilità, speculare alla situazione creatasi con l'attivazione del procedimento di recesso, che, purché sostenuta da un «*legal advice that she could revoke the triggering of the Article 50 process*», la *premier* May intenda arrestare il medesimo procedimento, non potendo tuttavia prescindere da un'apposita autorizzazione parlamentare che annulli l'*European (Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, risultando ribadito

creano contraddizioni, e altre potrebbero essere immediatamente utili nel senso di ricondurre il Regno Unito nell'Unione Europea (ma con un prezzo politico-sociale che rischierebbe di essere eccessivamente elevato) e di ripristinare un equilibrio democratico che è stato fortemente compromesso dall'opinabile conduzione del referendum. Ma di certo, quale che sia la loro matrice ideologica, nella loro varietà tutte queste argomentazioni esprimono un profondo disagio della dottrina costituzionalistica e della classe politica, e le elezioni dominate dall'incombenza della Brexit e dei negoziati avviati dall'Esecutivo con autolesionistico ritardo non hanno fatto altro che riflettere e moltiplicare un dominante senso di confusione.

A questo punto si può considerare sufficientemente dimostrato che alla prova delle elezioni parlamentari (le quali nel giugno 2017 hanno indebolito le posizioni dell'Esecutivo conservatore e della sua *leadership*) nonché dell'insidioso andamento delle trattative sulle condizioni di recesso dall'Unione e dei correlati fatti politici che registrano evoluzioni poco promettenti per il mantenimento degli equilibri agognati dalla premier May<sup>13</sup>, alcune delle tradizionali certezze dell'ordinamento britannico sono messe seriamente in dubbio.

Come del resto era stato previsto nella prospettiva di un confronto elettorale pesantemente condizionato dalla questione europea, l'ingresso nella piena stagione della Brexit lascia prevedere sviluppi di impegnativa portata che potrebbero modificare il volto di un sistema di governo che un tempo, sebbene talvolta indulgendo a un classico luogo comune, era posto sotto il segno di un'evoluitività che si presumeva armonica.

In questo complesso quadro di intrecci politici e fattuali che si stanno determinando rischiano di essere posti in serio dubbio alcuni dei più consolidati elementi della dogmatica su cui si regge la statualità del Regno Unito: tali il regime dei diritti civili e delle garanzie dei residenti (e, come si vedrà, particolarmente fragile in tal senso è la condizione dell'Irlanda del Nord<sup>14</sup>); i principi di *devolution* che assicurano la coesione delle diverse componenti territoriali e che possono evolvere

---

anche in tal caso il sovrano potere del Legislativo almeno sul piano della *domestic law*. Sulla questione si sofferma R. CRAIG, *Why an Act of Parliament Would Be Required to Revoke Notification under Article 50*, U.K.Const. L. Blog (16<sup>th</sup> Oct 2017), in <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>13</sup> Per esempio sempre più apertamente si discorre di un *reshuffle* o rimpasto che allontani dal governo ministri orientati verso una Brexit "dura" o poco capaci (caratteristiche, queste, che possono anche concentrarsi nella medesima persona): così si legge nell'*Economist* che non fa mistero di un orientamento nettamente critico circa l'azione che i *brexiteers* stanno conducendo all'interno del Gabinetto, e sulle conseguenze che tale condotta sta producendo nel campo delle relazioni con l'Unione Europea in un clima di negoziati che è entrato in una fase di particolare delicatezza: oggetto delle critiche dell'autorevole periodico che ebbe tra i fondatori Walter Bagehot è il titolare del *Foreign Office*, ovvero l'euroscettico Boris Johnson che era stato uno degli uomini-chiave della campagna referendaria sulla Brexit e al quale oggi, senza dire dei suoi trascorsi nella campagna referendaria del 2016, si attribuisce la responsabilità di una pessima conduzione della politica estera e del deterioramento dei rapporti con il continente. L'autorevole periodico britannico non è tenero nei confronti di questo vistoso esponente dell'euroscetticismo, come si legge nelle *All about Boris*, in *The Economist*, 7-13 Oct.2017, 31; e, sulla sua conduzione dei rapporti con le istituzioni europee nella sua qualità di titolare del *Foreign Office*, v.la nota *Diplomatic Distress*, in *The Economist*, 25<sup>th</sup> Nov.-1<sup>st</sup> Dec.2017, 34.

<sup>14</sup> Si veda quanto osservano A. SMITH, C. HARVEY in *Continuing the Conversation about a Bill of Rights for Northern Ireland*, U.K.Const. L. Blog (21<sup>st</sup> July 2017), in <https://ukconstitutionallaw.org>.

verso nuove ipotesi di separatismo<sup>15</sup>; i congegni del modello socio-economico su cui si reggono alleanze politiche che sostengono la classe di governo e determinano le sue alternanze; il ruolo regolatore di un'alta giurisdizione impegnata a curare la patologia di un conflitto di attribuzione tra poteri del regno; e perfino quella sovranità del Parlamento che sebbene riveli numerosi punti di cedimento resta pur sempre il pilastro del costituzionalismo anglo-britannico.

## **2. La fragile pacificazione dell'Irlanda del Nord, dai troubles alla devolution**

A fronte della gigantesca portata di simili quesiti, che oggi con la Brexit sembrano sul punto di arrivare ad estreme conseguenze, si potrebbe indulgere alla tentazione di considerare il caso nordirlandese come una questione periferica, politicamente marginale e di minore momento.

In realtà questa perifericità è solo apparente. Da un lato, è ben chiaro che, tradizionalmente posti sotto il segno di un'elevata traumaticità civile e di un'incertezza politica che solo in tempi recenti la *devolution* avrebbe visibilmente attenuato, gli accadimenti e le condizioni politico-istituzionali delle sei contee dell'antica regione di Ulster sono stati sempre configurati sotto il segno della specialità e dell'alterità politica. Dall'altro lato, se appena la si osserva sotto il profilo delle loro implicazioni più squisitamente costituzionali, la vicenda nordirlandese è senza dubbio una questione di diretto interesse nazionale storicamente inserita come una spina nel fianco della complessa statualità che si riassume sotto la dizione "Regno Unito"<sup>16</sup>.

Giova pertanto che si ripercorra molto brevemente l'*ubi consistam* di questa cronica peculiarità, poiché è ben evidente che vi si individuano i presupposti della particolare problematicità politica determinatasi in seguito alla "primavera elettorale" del 2016.

In Irlanda del Nord tra il 1921 e il 1972 fu realizzato un singolare prototipo di *devolution* che ebbe come suo principale simbolo istituzionale l'assemblea detta dello Stormont dall'imponente edificio collinare che ne era sede. Questa novità, che con cui si intese dare una risposta alla *partition* dell'Irlanda, non aveva in realtà favorito la pacificazione tra le due comunità che classicamente dividono una società civile percorsa da nette linee di contrapposizione. Anziché favorire la rappresentanza delle due comunità e, con essa, una condizione di democraticità e di eguaglianza del sistema politico, la staticità delle posizioni di egemonia assembleare delle formazioni dell'unionismo protestante aveva creato un quadro di cristallizzazione istituzionale e radicalizzato un disagio nei rapporti intercomunitari che a partire dalla seconda metà del secolo non mancò di assumere i tratti di un vero e proprio conflitto identitario sconfinato nello scontro armato.

---

<sup>15</sup> Lo osservava con perspicacia il commentatore *Bagehot* nella nota *The Spectre of Scoxit*, in *The Economist*, 22nd-28th October 2016, 26, dalla cui lettura si possono evincere elementi per l'individuazione di un legame neanche troppo subliminale tra gli orientamenti separatisti nelle due regioni "celtiche".

<sup>16</sup> V. J. MORISON, S. LIVINGSTONE, *Reshaping Public Power: Northern Ireland and the British Constitutional Crisis*, London, Sweet & Maxwell, 1995, particolarmente al cap. "The Northern Ireland Constitutional Debate: the Endgame of Westminsterism", 121 ss.

In altre parole, la specialità della primigenia struttura devolutiva che faceva perno sull'Assemblea regionale era indicativa di un'inedita autonomia istituzionale dell'area, ma risultava immediatamente dominata dall'elemento protestante e, per responsabilità dell'unionismo di cui questo era difensore, ben presto risultava la diretta responsabile di una ferrea politica discriminatoria. Infine questo stato di cose cedette il passo alla non meno peculiare formula di governo della *direct rule* esercitata dalla Corona e in suo nome dall'Esecutivo britannico, della militarizzazione e di una sospensione di diritti fondamentali che giunse fino alla limitazione dell'*habeas corpus* e alla celebrazione di processi sommari, celebrati da un singolo giudice e in assenza della giuria, in Corti speciali create in funzione antiterroristica<sup>17</sup>.

Sempre sotto l'egida della specialità nordirlandese, nel periodo in cui la rete delle amministrazioni locali era oggetto di importanti riforme nel territorio britannico<sup>18</sup> e l'idea di *devolution* muoveva i primi passi in quelle che sono considerate le "parti costitutive" non inglesi del Regno Unito, l'Ulster costituiva un'eccezione sotto il triplo profilo di un *local government* non riformato, di un sistema istituzionale soggetto all'immediata potestà dell'Esecutivo di Londra e di una società civile tragicamente dominata da una crescente polemica tra opposti settarismi che aveva raggiunto espressioni di estrema gravità con l'aggravarsi dei cronici *Troubles* (questo il termine eufemistico usato per esprimere il clima di fattuale guerra civile esistente nell'Irlanda del Nord del secondo dopoguerra) che delineavano i tragici contorni delle relazioni etnoculturali dell'area soprattutto verso la fine degli anni Sessanta<sup>19</sup>. La formula di governo dell'area, in sintesi, era retta da un'azione amministrativa in cui l'esigenza di mantenere un precario controllo dell'ordine pubblico prevaleva, con scarse possibilità di mediazione, sulla promozione di elementari garanzie sociali e politiche.

Resta certamente difficile considerare come mera azione "amministrativa" una presenza ordinatrice esercitata attraverso la militarizzazione dell'ordine pubblico, la recrudescenza dell'attività di polizia e la limitazione di un'ampia serie di diritti fondamentali, ma è esattamente in

---

<sup>17</sup> Questa peculiare forma di giurisdizione assunse, nell'epoca dei *Troubles*, le sembianze delle cd. "*Diplock Courts*", su cui numerosi furono i dissensi per via delle sistematiche eccezioni in esse applicate ai classici principi procedurali di *common law*, come si legge in C. CARLTON, "Judging Without Consensus: The Diplock Courts in Northern Ireland", in *Law and Policy*, 2-1981, 225; e più diffusamente nell'ampia indagine di D. KORFF, F. FIELD, *The Diplock Courts in Northern Ireland: A Fair Trial? An Analysis of the Law, Based on a Study Commissioned by Amnesty International*, Utrecht, Studie-en Informaticentrum Mensrechten, 1984. Conformemente a quanti stabilisce lo *Human Rights Act 1998*, queste famigerate Corti sono state abolite con un apposito *Justice and Security (Northern Ireland) Act 2007*.

<sup>18</sup> L'Irlanda del Nord non è considerata parte di questo territorio, ed anzi non è *tout court* una componente culturale della "Gran Bretagna": sul punto conserva tutta la sua autorevolezza lo studio di R. ROSE, *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government*, London, Logman, 1982.

<sup>19</sup> Da una ricca bibliografia sulla violenza del confronto dell'ultimo periodo dei *Troubles* si estrarrebbero, per tutti, i saggi di P. RIDDELL, *Fire Over Ulster*, London, Hamilton, 1970, e di P. ARTHUR, K. JEFFREY, *Northern Ireland Since 1968*, Oxford, Blackwell, 1996; e, per un'analisi più aggiornata di uno studio che molti considerano un classico, D. MCCRITTRICK, *Making Sense of the Troubles. A History of the Northern Ireland Conflict*, Harmondsworth, Penguin, 2012.

questi termini che il caso nordirlandese va definito negli anni che precedettero i negoziati intesi a porre in essere soluzioni politico-costituzionali idonee a trasformare radicalmente le condizioni dell'area. A tale proposito si può sostenere che, così come in passato si tracciava una cronistoria della conflittualità<sup>20</sup>, dalla fine degli anni Novanta dello scorso secolo si è reso possibile compiere la medesima operazione per quanto riguarda la costruzione della pace e dell'ordine costituzionale. Solamente con l'ondata delle riforme devolutive che sono state realizzate con l'avvento al governo del *New Labour* (1998) anche l'Irlanda del Nord risultava infatti accolta nella sfera dell'innovazione e, con essa, del passaggio all'equilibrio di sistema finalmente costituzionalizzato. Ma anche questo processo risultava caratterizzato da fattori di eccezionalità: lo ha dimostrato il fatto che, mentre nello stesso periodo in Scozia e Galles le formule devolutive entravano in funzione attraverso "semplici" Atti del Parlamento che realizzavano i trasferimenti di poteri (per istituzioni) e di funzioni (per materia), particolarmente laborioso è stato il processo devolutivo per le sei turbolente contee.

Nell'Irlanda del Nord, infatti, la prospettiva della *devolution* non era orientata (a differenza della Scozia) verso il completamento di un sistema di autonomia istituzionale dominato da un influente movimento nazionalista e già storicamente dotato di autonomie giuridiche, amministrative, culturali ed economiche; o (diversamente dal Galles) verso l'obiettivo di creare concrete condizioni di sviluppo economico in un'area tradizionalmente arretrata. Quanto all'Irlanda del Nord, questione istituzionale e questione dello sviluppo erano certamente due componenti ineludibili dell'orientamento devolutivo concepito per l'area, ma preminente obiettivo tattico del ricollocamento delle manchevoli istituzioni regionali in una dimensione di convincente costituzionalismo era assicurare con ragionevole immediatezza la cessazione delle violenze, la garanzia di diritti civili per lungo tempo limitati o perfino violati, e il ripristino (ammesso che dopo il 1921, anno della nascita dell'*Irish Free State* nella parte oggi repubblicana dell'isola, mai vi sia stata nell'Ulster una condizione di ordinato vivere civile) di una pacifica convivenza tra le due comunità che si sono opposte in un conflitto protrattosi per oltre un cinquantennio<sup>21</sup>.

Pertanto, sebbene rispondente ai medesimi criteri e principi di fondo che erano applicati per la realizzazione di principi e strutture di carattere devolutivo in Scozia e Galles (aree ove, nonostante ben visibili fossero le propagande identitarie di partiti nazionalisti, la pacifica convivenza era un traguardo del tutto fuori discussione), la *devolution* realizzabile in Irlanda del Nord era fin dalle premesse concepita come uno strumento autonomistico di ultima frontiera per il superamento delle contese che ne laceravano la popolazione. La si può senz'altro definire una *devolution* "di pace"

---

<sup>20</sup> Così in P. BEW, G. GILLESPIE, *Northern Ireland: A Chronology of the Troubles, 1968-1999*, Dublin, Gill & Macmillan, 1999, e D. MCKRITICK, D. MCVEA, *Making Sense of the Troubles: A History of the Northern Ireland Conflict*, Harmondsworth, Penguin, 2012.

<sup>21</sup> Molto efficacemente ricostruito nelle sue componenti sociologiche, politiche e istituzionali, nonché nella politica pacificatrice introdotta nei primi anni di *devolution*, in P. BEW, P. GIBBON, H. PATTERSON, *Northern Ireland 1921-2001. Political Forces and Social Classes*, London, Serif, 2002; J. MCEVOY, *The Politics of Northern Ireland*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2008;



nata dal memorabile “*Good Friday Agreement*”, noto anche come *Belfast Agreement* che, concordato il 10 aprile 1998, metteva a punto il nuovo, peculiare quadro istituzionale dell’autonomia regionale nordirlandese e creava i prerequisiti per un affidabile componimento della storica conflittualità<sup>22</sup>.

### 3. *I caratteri del pluripartitismo e della frammentazione politica*

Un passaggio essenziale per orientare verso un successo tutt’altro che scontato la formula compromissoria del *Belfast Agreement* e delle istituzioni devolutive che ne derivavano era il perseguimento politico di condizioni di concordia o, almeno, di cooperazione o di non avversione tra le due fondamentali dimensioni del nazionalismo. In queste dimensioni si riproducevano continuamente i radicati allineamenti basati sul separatismo cattolico, che rappresentava le istanze di una parte della popolazione socialmente emarginato, e sull’unionismo protestante, attestato su solide posizioni di potere e promotore di severe operazioni di polizia.

Si realizzava in tal modo, una volta messa relativamente al sicuro la questione istituzionale sulla base di principi condivisi, una chiara inversione metodologica. Se nel procedere verso i negoziati del 1998 la *devolution* (e con essa una ferrea supervisione del rispetto dei diritti) era considerata l’obiettivo intermedio della conduzione della società civile nordirlandese verso migliori condizioni di convivenza, a sistema devolutivo attuato e confermato nelle sue basilari valenze costituzionali la questione della pacificazione e del disarmo mutava di volto, diventando condizione necessaria affinché della *devolution*, formula di governo non del tutto nuova per l’area ma decaduta nel 1972, si potesse garantire un tenore di funzionalità adatto a realizzare un (ancora limitato) autogoverno dell’area. E di non minore momento era la necessità che l’instaurazione nelle sei contee di un nuovo ordine istituzionale fosse concordata dal Regno Unito con una Repubblica d’Irlanda che non aveva mai cancellato dalla propria Costituzione l’obiettivo dell’unificazione dell’intera isola, e che di fatto era la retrovia politica degli indipendentisti dell’Ulster<sup>23</sup>. In altri termini, al fine di scongiurare l’eventualità di una crisi del rapporto unitario sussistente tra l’Irlanda del Nord e la Gran Bretagna un’analisi ampia delle condizioni dell’Ulster imponevano che con il perfezionamento dell’intesa di Belfast si resolvesse anche una questione aperta nel 1921 e mai

<sup>22</sup> I caratteri di questa transizione sono efficacemente delineati, nell’ampio volume di P. DIXON, *Northern Ireland. The Politics of War and Peace*, London, Palgrave, 2008, 2ª ed., come direttamente collegati al *Good Friday Agreement* e agli accordi interpartitici che ne sono stati determinati.

<sup>23</sup> Pur escludendo per l’Irlanda del Nord il principio di autodeterminazione, il *Belfast Agreement*, dotato di tutti i caratteri di un trattato, fissava molti punti di cooperazione che avrebbero vincolato sia i due Stati contraenti, sia le forze politiche nordirlandesi partecipanti ai negoziati. Su questo basilare passaggio della pacificazione nell’Ulster è disponibile una vasta letteratura, ma qui ci si limiti a quanto in argomento hanno scritto A. AUGHEY, *The Politics of Northern Ireland: Beyond the Belfast Agreement*, London, Routledge, 2005, e A. MORGAN, *The Northern Ireland Question. The Peace Process and the Belfast Agreement*, Basingstoke, Macmillan, 2009.

definita bilateralmente, ovvero quella del contrasto costituzionale tra due statualità sovrane entrambe membri dell'Unione Europea e ben determinate (Regno Unito) a conservare la propria coesione territoriale<sup>24</sup> o (Irlanda) dare completezza all'unificazione nazionale.

Al di là delle difficoltà che circondarono i negoziati e che in seguito per diversi anni hanno caratterizzato l'avvio dell'autonomia devolutiva e la sua difettosa gestione politica, nonché dei diversi punti di vista da cui è stato valutato<sup>25</sup>, si può concludere che il *Belfast Agreement* sia stato un episodio di considerevole valore costituzionale i cui principi di fondazione, che conservano intatto il loro senso, rischiano di incontrare oggettivi limiti a causa della Brexit e del risultato della *snap election* parlamentare del 2017<sup>26</sup>.

Ma questa annotazione impone che si volga lo sguardo sul sistema dei partiti attivi in Irlanda del Nord (nessuno dei quali riproduce le denominazioni delle formazioni politiche britanniche) e sulle sue evoluzioni dell'ultimo ventennio.

Un momento rivelatore della natura di queste evoluzioni si è verificato nei negoziati di Belfast del 1998, in cui entravano in scena – e per molti versi assumevano un ruolo protagonista ponendosi in dialogo diretto con i governi del Regno Unito e della Repubblica d'Irlanda – alcuni tra i numerosi schieramenti partitici dell'area che concorrevano a delineare quel singolare quadro politico che forma un sotto-sistema del tutto *sui generis* nel contesto del Regno Unito<sup>27</sup>.

Innanzitutto nell'Irlanda del Nord non si manifesta la presenza dei cd. *British parties*, ovvero dei partiti che formano il classico bipolarismo del Regno Unito. Oltre il Canale d'Irlanda *tories*, laburisti e liberaldemocratici possono tutt'al più contare su qualche connessione con schieramenti che ne possono condividere le istanze, ma non certo nome, strutture, programmi; e in ogni caso leintonie che i partiti britannici possono vantare con i loro interlocutori nordirlandesi, intravedibili per via subliminale, sono invariabilmente focalizzate su posizioni unioniste. Sia esso di appartenenza conservatrice o laburista a seconda delle condizioni della maggioranza di governo sussistente a Westminster, il Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord che è insediato a Belfast per conto dell'Esecutivo del Regno Unito, vi è incaricato di esercitare funzioni di attiva supervisione sul governo dell'area e di sorveglianza sul rispetto dei diritti individuali e delle comunità (in

---

<sup>24</sup> Così nelle riflessioni sviluppate in B. HADFIELD, "The Belfast Agreement, Sovereignty and the State of the Union", in *Public Law*, 3-1998, 599 ss.

<sup>25</sup> Risponderebbero, tali principi di amministrazione attiva, a finalità di equilibrata realizzazione di un trasferimento di poteri che escluda tensioni interne alle comunità delle aree interessate: così le sintetizzava N. BURROWS in *Devolution*, London, Sweet & Maxwell, 2000, 25: *inclusiveness, diversity, sustainability, equal opportunity, modern working practices, flexibility and responsiveness, openness and accessibility*.

<sup>26</sup> Il relativo precipitare degli eventi nel biennio 2016-17 che tuttavia si inserisce in un clima revisionista inaugurato prima ancora del voto britannico sulla permanenza nell'Unione Europea: sul punto cfr. J. TODD, *Contested Constitutionalism? Northern Ireland and the British-Irish Relationships since 2010*, in *Parliamentary Affairs*, 2-2017, 301 ss.

<sup>27</sup> Ma a queste trattative, non condividendone né il merito né le prospettive, sceglieva di non partecipare il *Democratic Unionist Party* (d'ora in poi: DUP), erede dal 1971 del *Protestant Unionist Party* quale formazione degli *ultras* lealisti ben determinati a ostacolare ogni collegamento dell'unionismo con la controparte cattolico-repubblicana.

particolare di quella cattolico-separatista, che il lessico ufficiale britannico suole definire *tout court* come “*Nationalist*”). Inoltre, anche al fine di agevolare una rapida decodificazione del modo con cui oggi la vicenda politica dell’Irlanda del Nord sta influenzando sugli equilibri governativi del Regno Unito, e questi a loro volta proiettano ben più che un’ombra di disagio politico sull’amministrazione di Belfast, è utile che non si dimentichi l’antica e salda alleanza che, in virtù di una comune visione che si potrebbe definire di imperialismo interno<sup>28</sup> e di opposizione ai progetti liberali di *home rule* per l’Irlanda, fu stabilita già in età vittoriana tra i *tories* britannici e gli unionisti irlandesi per sfruttare le opportunità offerte dalla riforma elettorale del 1867. Questo dato resta tuttora molto significativo anche se all’avvio dei primi cauti approcci governativi che miravano a porre fine alla sanguinosa stagione dei *troubles* gli unionisti più radicali non esitarono a criticare aspramente la stessa Margaret Thatcher la quale, nonostante fosse un Primo ministro non certo arrendevole nei riguardi del separatismo, era da essi definita una traditrice del Regno Unito.

Se l’opzione separatista è politicamente monopolizzata dal *Sinn Féin* (partito che tuttora controbilancia la forza elettorale dei vari schieramenti unionisti nelle amministrazioni locali e nell’assemblea dello Stormont, ma osserva una rigorosa linea astensionista con riguardo alle istituzioni britanniche), la proliferazione degli altri schieramenti che si dividono il fronte dell’unionismo è il diretto riflesso delle divisioni di pensiero interne a un variegato pensiero del nazionalismo lealista. Questo, pur esprimendosi attraverso una comune vulgata identitaria, esprime diverse modulazioni conservatrici e di conseguenza si declina in sodalizi distintamente organizzati i cui manifesti politici rappresentano altrettante sfumature di un nazionalismo apertamente panbritannico che, a seconda della sua maggiore, minore o inesistente propensione al dialogo con la controparte cattolica, o della maggiore o minore avversione dedicata alla Repubblica d’Irlanda, l’unionismo ha formato l’*humus* di promettenti iniziative di distensione politica o, sul versante opposto, del fiancheggiamento di formazioni paramilitari belligeranti<sup>29</sup>.

Le autentiche divisioni interne all’unionismo nordirlandese sono venute allo scoperto in occasione del dibattito sul *Belfast Agreement*<sup>30</sup> e, in seguito, con le diverse formule politiche realizzate per assicurare la governabilità nel quadro dell’ordinamento devolutivo. E pertanto, se sul versante del separatismo cattolico-repubblicano il *Sinn Féin*; partito a vocazione transnazionale con forti

---

<sup>28</sup> Invero, se si considerano con attenzione gli argomenti del celebre e controverso studio di M. HECHTER, *Internal Colonialism. The Celtic Fringe in British Development, 1536-1966*, London, Routledge & Kegan Paul, 1975, bene tornerebbe utile anche la nozione di “colonialismo interno”, anche se del tutto ignorata vi risulta la questione dell’Irlanda e con essa dell’Ulster, a conferma che anche nelle ricerche di maggior pregio permane la percezione della sua perifericità-eccezionalità.

<sup>29</sup> La cui gravità metteva a duro repentaglio qualsiasi forma di autoamministrazione dell’area, come efficacemente si osservava tra i molti in L. DEPAOR, *Divided Ulster*, Harmondsworth, Penguin Books, 1971, M. SHEANE, *Ulster and Its Future after the Troubles*, Stockport, Highfield Press, 1997.

<sup>30</sup> Ne hanno analizzato molto dettagliatamente i caratteri due studi corrispondenti a diverse fasi evolutive dell’unionismo che segnano un “prima” e un “dopo” rispetto all’avvento dell’*Agreement* e della riforma devolutiva: tali i contributi di S. BRUCE, *The Edge of the Union. The Ulster Loyalist Political Vision*, Oxford, Oxford U.P., 1994; e T. BURGESS, G. MULVENNA, *The Contested Identities of Ulster Protestants*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

connessioni nella Repubblica d'Irlanda e in passato attivo come braccio politico dell'IRA, condensa gli orientamenti programmatici indipendentistici, ben più articolato è il fronte partitico dell'unionismo protestante. Eredi delle mutevoli aggregazioni lealiste avvicendatesi dal 1921 in poi, l'*Ulster Unionist Party* (UUP), l'*Ulster Democratic Party* (UDP) e il *Progressive Unionist Party* sono stati fra i negoziatori della pacificazione, e quindi tra i firmatari dell'Accordo del 1998. A questi partiti se ne aggiungono altri che si pongono a cavallo della discriminante separatistico-unionista del nazionalismo: tali, all'epoca del *Belfast Agreement*, l'*Alliance Party*, il *Social Democratic and Labour Party* (SDLP) e la *Northern Ireland Women's Coalition*. Senza l'intesa tra questi partiti (che formava uno dei due livelli dell'accordo di Belfast, l'altro livello consistente nell'accordo transnazionale tra Regno Unito e Repubblica irlandese, favorito dalla mediazione statunitense e attentamente sorvegliato dall'Unione Europea) nessun processo di pacificazione politica dell'area sarebbe stato possibile. Prescindendo da questa consonanza di intenti e senza l'intesa che ne è scaturita, nessuna premessa di carattere autenticamente devolutivo sarebbe stata posta in un ordinamento che per più di un ventennio, dopo il fallimentare esperimento dello Stormont sospeso nel 1972, era rimasto privo di proprie strutture governanti perché, una volta caduto nel nulla un tentativo di stabilire una nuova Assemblea legislativa nordirlandese che si ponesse sotto l'egida di un'intesa con la Repubblica d'Irlanda fieramente avversata dagli unionisti di ogni colore<sup>31</sup>, amministrato direttamente da Westminster e posto sotto controllo militare.

L'ostentata assenza dai negoziati del 1998 del *Democratic Unionist Party* (DUP), ovvero dello schieramento più oltranzista dell'unionismo simpatizzante delle diverse formazioni armate della destra lealista, formava il dato più significativo e politicamente macroscopico dell'intesa di Belfast. Questa vistosa estraneità del radicalismo della destra protestante da ogni prospettiva di dialogo sulla pacificazione di per sé non è risultata ostativa all'immediata formulazione degli obiettivi del *Good Friday Agreement* e non ha ostacolato in misura apprezzabile il lento progresso dell'area verso una nuova forma di convivenza. Tuttavia negli anni in cui nelle sei contee la *devolution* muoveva i suoi primi passi la defezione degli ultraunionisti si è posta in evidenza come un'oggettiva lacuna politica del governo attivo, e solamente quando questi sono giunti a più miti consigli la governabilità dell'area si è potuta considerare come pervenuta a una condizione di relativa sicurezza.

---

<sup>31</sup> Questo progetto fece seguito al referendum locale del marzo 1973 con cui le sei contee dell'Ulster, con una votazione caratterizzata da un corale astensionismo cattolico-repubblicano (425.828 schede nulle, pari al 42% dei partecipanti al voto) e da un clima di intimidazioni di marca unionista, ribadirono la loro volontà di rimanere parte del Regno Unito; ne derivava comunque una pionieristica negoziazione nota come il *Sunningdale Agreement* (ottobre 1973) i cui effetti pacificatori furono annullati da uno sciopero generale e dalla ripresa delle ostilità dei paramilitari lealisti che organizzarono una sequenza di attentati. Sul referendum v. G. Montella, *I confini d'Irlanda: limiti e carenze del Northern Ireland (Border) Poll 1973*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (cur.), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, 175 ss.; particolarmente critiche furono le posizioni degli ultra-unionisti su questa consultazione popolare che apriva uno spiraglio (in realtà poco più che fittizio poiché nelle sei contee erano preponderanti le posizioni delle diverse formazioni lealiste) verso un futuro passaggio dell'Ulster nella Repubblica d'Irlanda (cfr. l'interessante ricostruzione, tra le molte, di J. BIGGS-DAVISON, *Northern Ireland? Why Make It so Complicated?*, in *The Contemporary Review*, 1980, 65 ss.)

In origine guidato dall'anti-cattolico pastore protestante Ian Paisley, il partito dell'estremismo unionista non aveva mai fatto mistero della sua lealista irriducibilità nei riguardi di ogni pur remota ipotesi di distacco dal Regno Unito e di avvicinamento alla Repubblica. E pertanto, in coerenza con il suo rifiuto di partecipare ai colloqui che avevano condotto al *Belfast Agreement* e tanto meno di accettarne le condizioni, il DUP ha costantemente denunciato l'ingenuità della politica nordirlandese del Governo britannico, in particolare esternando un'intera gamma di sospetti circa la sincerità del *Sinn Féin* come garante del disarmo e come sostenitore delle prime fragili amministrazioni devolute, nonché dedicando un'ostinata critica sull'applicazione dei due principi riequilibratori su cui tuttora si regge – o, viste le più recenti evoluzioni, intenderebbe reggersi – il particolare modello devolutivo nordirlandese: tali il *power-sharing* (che nell'Esecutivo attribuisce ai rappresentanti delle due comunità un'eguale presenza ministeriale) e il *cross-community* (che nelle elezioni per l'assemblea dello Stormont, ripristinata nel 1998, garantisce pressoché il medesimo equilibrio rappresentativo tra le componenti “nationalist” e “unionist”). L'adesione al programma di *power-sharing* dei due maggiori e storicamente opposti partiti dell'area, che in precedenza erano stati i più attivi attori della militarizzazione della contrapposizione civile, riveste una considerevole importanza, ed anzi è il fulcro politico della svolta nordirlandese e il principio attivo di un *revival* costituzionalistico<sup>32</sup> nelle sei contee la cui recente entrata in crisi, soprattutto se la si commisura al mutamento di aspettative connesso alla Brexit e all'esito delle elezioni parlamentari del 2017, pone seri problemi per quanto concerne la sopravvivenza degli equilibri sociali faticosamente raggiunti con l'entrata in funzione e la conduzione della *devolution*.

Come detto, sebbene con gradualità e non senza il permanere di elementi di (ricambiato) sospetto nei riguardi dell'inedito *partner* di governo, le posizioni del DUP sono mutate nel corso degli anni fino al punto che, dapprima ben saldo nel suo ruolo di forza di estrema opposizione, questo schieramento iper-unionista ha reinterpretato la sua posizione politica diventando parte attiva di un pacifico governo dell'area. Ciò è avvenuto nel 2007 allorché, aderendo alla svolta programmatica di un nuovo Accordo istituzionale predisposto al fine di porre riparo a una grave crisi della politica devolutiva e conseguentemente di evitare il regresso verso una nuova forma di *direct rule* che avrebbe arrestato il promettente sviluppo dell'area, il DUP accettava di entrare in coalizione con il *Sinn Féin*. D'altronde, anche il partito dei separatisti repubblicani è passato dall'iniziale diffidenza a un'adesione relativamente convinta alla politica inclusiva divisata dal *power-sharing*.

In esecuzione del *St Andrews Agreement* (che si considera anch'esso molto importante, oltre che per i principi contemplati che in realtà non erano particolarmente innovativi<sup>33</sup>, perché ha inaugurato

<sup>32</sup> Si veda l'analisi valoriale di cui questo principio è cardine, nella sezione *Reviving Constitutionalism*, in J. MORISON, S. LIVINGSTONE, *Reshaping Public Power: Northern Ireland and the British Constitutional Crisis*, cit., 1995, 214 ss.

<sup>33</sup> Infatti è stato considerato come una riedizione del *Belfast Agreement* del 1998, avendone riconfermato i parametri valoriali più funzionali alla realizzazione del processo di pacificazione; tra questi assumono rilievo la necessità di creare un sistema di governo fondato sulla collaborazione tra istituzioni devolute (e pertanto a carattere parlamentare, sul

una nuova condizione di governabilità ponendo le premesse per un'intesa politica che in precedenza si considerava improponibile) si veniva a realizzare nelle contee dell'Ulster un quasi miracoloso accordo tra due partiti ideologicamente antagonisti che per decenni avevano rappresentato i due poli opposti della politica nordirlandese. In questa prospettiva le nuove consapevolezze delineatesi internamente all'amministrazione locale attiva, anziché l'adesione astratta a un principio di amicizia politica che dalle parti avverse era considerato addirittura ingenuo, avrebbero favorito l'applicazione e il relativo successo di quel congegno di *power-sharing* che era stato duramente contestato proprio dal partito di Ian Paisley. In breve, si può dire che lo spirito di collaborazione tra Sinn Féin e unionisti maturato, nei primi anni successivi all'entrata in vigore del devolutivo *Northern Ireland Act 1998*, all'interno delle autorità locali responsabili per l'erogazione dei servizi sociali nelle zone urbane e rurali più disagiate dell'Ulster, abbia posto le basi di un'intesa di governo secondo un tipico andamento *bottom-up*.

La formula di governo intercomunitaria del *power-sharing*, che è stata concepita per rendere l'alleanza tra partiti un tempo belligeranti la condizione necessaria per dare all'Irlanda del Nord un assetto governativo affidabile e, soprattutto, non discriminatorio e pacifico, appariva caratterizzata da una marcata inclusività che si estendeva oltre il paritario coinvolgimento delle formazioni politiche dei protestanti-unionisti-monarchici e dei cattolici-separatisti-repubblicani. Pertanto nei primi Esecutivi erano associati anche il moderato unionismo dell'UUP e la visuale "laica" del SDLP, invitati a designare propri ministri. Se si considerano le incerte condizioni di partenza dell'esperimento, il *power-sharing* si è rivelato efficace sotto i profili della rivitalizzazione delle istituzioni di *devolution*, della creazione di un inedito spazio comune di cooperazione politica tra opposte organizzazioni partitiche, e del contenimento delle preoccupazioni che la stessa Repubblica d'Irlanda (contraente dell'*Agreement* di concerto con il Regno Unito) aveva esternato circa il rischio della ripresa di turbolenze che si manifestino come una nuova edizione dei *Troubles* di triste memoria.

A ciò va aggiunto che il coinvolgimento del DUP, che non aveva mai abbandonato la propria posizione di preminenza nella sfera della politica dell'Ulster anzi accrescendo la propria militanza, poneva fine a una grave condizione di instabilità governativa che in diverse fasi e con difformi modalità si era protratta per alcuni anni. Nel 2011 la realizzazione di questo inatteso sodalizio politico restituiva all'area un Esecutivo basato su una *Grossekoalition* dei due maggiori partiti che abbandonavano la tradizionale conflittualità, e che acquisivano il sostegno delle altre formazioni di area moderata; alcuni avvicendamenti nella dirigenza del DUP (dimissioni del *leader* Robinson e subentro nella carica di *First Minister* dell'attuale *leader* Arlene Foster) contribuivano a creare alcune incertezze politiche che tuttavia non danneggiavano significativamente l'accordo di governo

---

modello di quanto già da tempo era in opera in Scozia e Galles); una piena garanzia dei diritti, dell'eguaglianza e delle condizioni di equa opportunità; l'osservanza del *power-sharing* nell'assegnazione degli incarichi di governo; la conservazione di diretti rapporti di cooperazione con la Repubblica d'Irlanda e, con questa, la conservazione di una piena libertà di circolazione di persone, merci e capitali attraverso un "*soft border*" e la definitiva istituzionalizzazione dell'intera Irlanda come *Common Travel Area*.

e rendevano possibili alcuni nuovi accordi miranti a consolidare il sistema devolutivo, il dialogo con la Repubblica, l'apertura di nuovi spazi di libera circolazione e, con essi, l'elevazione del tenore di sviluppo delle sei contee.

#### **4. *Power-sharing*: l'impatto del referendum del giugno 2016**

Con le elezioni regionali del maggio 2016 nel quarto Esecutivo nordirlandese, fondato su una coalizione DUP-*Sinn Féin* in grado di reggere da sola il governo dell'area (gli altri partiti passavano pertanto all'opposizione) si era stabilito un effimero equilibrio, presto messo in difficoltà dalle dimissioni di Martin McGuinness e da un disaccordo sorto tra i due partiti a proposito di un'inchiesta in materia energetica che tiene ancora seriamente in sospeso le relazioni tra i due partiti. Il persistere di una condizione di incertezza politica ha indotto il Governo britannico, per voce del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord e sotto pena di ritorno a un sistema di amministrazione diretta da parte della Corona o di scioglimento dello Stormont e relativa indizione di nuove elezioni a fissare nuove scadenze per la ricostituzione di un accordo informato a un nuovo *power-sharing* che sia inclusivo di ministri provenienti dai due partiti degli opposti nazionalismi: ipotesi, questa, che una volta allontanati i motivi di dissenso sorti in precedenza, potrebbe essere non respinta da un *Sinn Féin* la cui ascesa politica è stata determinata nel 2017 da successive elezioni indette nell'area. Questo partito del nazionalismo separatista tuttavia non ha mai abbandonato le proprie posizioni di unificazione con l'Irlanda repubblicana. In qualche misura il medesimo ritorno alla collaborazione amministrativa si supporrebbe temuto dal DUP a causa del suo supporto all'opzione Brexit e dall'impopolarità che deriverebbe dal realizzarsi di condizioni di regresso economico conseguenti all'abbandono dell'Unione Europea (per tale motivo la questione della demarcazione di confine con la Repubblica assume un peso ben più determinante di quanto taluni costituzionalisti britannici sia disposti ad ammettere). L'odierna crisi applicativa del *power-sharing* è l'esito più appariscente dell'attuale *impasse* politica che sta riproponendo quelle condizioni di *devolution* "a singhiozzo"<sup>34</sup> che in altri tempi aveva caratterizzato l'andamento dell'autogoverno dell'Ulster e che sembravano essere scongiurate dalle esperienze di quelle precedenti coalizioni in cui gli opposti oltranzismi sembravano avere concordato una salutare formula di intesa.

In un contesto di febbrile dibattito politico dominato in Irlanda del Nord dai grandi temi della politica nazionale, non stupisce pertanto che il referendum sulla Brexit del giugno 2016 e la *snap election* britannica dell'8 giugno 2017 abbiano fortemente condizionato, e non certo in senso positivo, anche lo scenario politico dell'Irlanda del Nord. Entrambi questi eclatanti eventi elettorali-

---

<sup>34</sup> Eloquente definizione usata da G. CARVALE nella sezione "L'Irlanda del Nord: la devolution alla prova", in *A Family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, Jovene, 2017, 117 ss., in particolare 136 ss. Sulla condizione di staticità impressa alla funzione di governo nell'area v. la nota *Northern Ireland. Sleep Paralysis* in *The Economist* 18<sup>th</sup>-24<sup>th</sup> Nov. 2017, 31-32.

referendari, e in particolare il secondo<sup>35</sup>, hanno enfatizzato le già visibili discriminanti che caratterizzano il sistema partitico facendo emergere, in un quadro che già era relativamente destabilizzato per via del sorgere dei nuovi dissensi di cui s'è detto, elementi di rischio.

I presupposti di questa criticità erano comunque latenti nel fragile equilibrio raggiunto attraverso l'accordo governativo tra i due maggiori partiti tradizionalmente contrapposti, e sempre suscettibili di alterarlo, in un contesto di apparente pacificazione che non esclude il risveglio di antiche fratture<sup>36</sup>. Giova tornare a quanto avvenuto nel già evocato episodio del marzo 2017, congiuntura provocata dalle dimissioni del *Deputy First Minister* Martin McGuinness che hanno prodotto come conseguenza le elezioni anticipate indette per il rinnovo dell'assemblea dello Stormont. Questa nuova convocazione dei cittadini nordirlandesi alle urne ha avuto luogo su pressione dello stesso *Sinn Féin* ma sotto l'evidente influenza del clima creato dal rifiuto di una Brexit di cui il DUP era stato il principale sostenitore, e il voto ha procurato allo schieramento unionista la perdita di una decina di seggi e al suo diretto antagonista un visibile progresso. Si è in tal modo radicalizzato un vuoto di governabilità che è tuttora irrisolto. Si può osservare a tal proposito che se l'attuale crisi nordirlandese è il riflesso di antiche contrapposizioni prodotte dalla storia, nella questione aperta con la Brexit e con l'attivazione britannica dell'art.50 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea queste interne contraddizioni trovano oggi il loro detonatore più efficace.

Per quanto concerne il referendum sulla Brexit, sebbene dell'Irlanda del Nord si possa dire senza alcuna ombra di smentita che l'orientamento prevalente sia stato sfavorevole al recesso dall'Unione Europea, il dato più appariscente dell'intera vicenda è stata la polarizzazione su opposti orientamenti dei due maggiori partiti coalizzati in applicazione del *power-sharing*.

L'ampio schieramento favorevole all'opzione *remain* ha visto in prima fila il *Sinn Féin* e il SDLP, e con essi anche due partiti di tendenza moderata (*Alliance Party*) ed ecologista (*Green Party*) e, sul fronte lealista, quell'*Ulster Unionist Party* (UUP) che è stato un convinto protagonista dei numerosi accordi di pacificazione vedendo poi scemare l'efficacia del proprio peso politico ai fini della costruzione di una stabile struttura di governo. L'opzione *Leave* ha fatto perno sul DUP, a

---

<sup>35</sup> Tali li si definiscono giacché è evidente che le elezioni parlamentari di giugno, attivate dalla *premier* May nell'intento (non realizzato) di rinsaldare le posizioni parlamentari del partito conservatore e distruggere quelle di un labuismo che si supponeva in irrimediabile declino, si siano poste sotto l'egida del recesso dall'Unione Europea e dei negoziati in corso); sulla questione si è realizzato un autentico fuoco di fila di giuscomparatisti italiani i cui interventi si rintracciano nella sezione *Westminster* del *Forum* di DPCE online,; segnatamente, a commento delle diverse fasi della vicenda, G.F. FERRARI, *Brexit e le elezioni britanniche*; F. ROSA, *When Turkeys voted for Christmas. A margine dello scioglimento anticipato della Camera dei Comuni*; C. MARTINELLI, *Una dissolution ricca di paradossi*; G. CARAVALE, *Is June the End of May?* e inoltre "Snap election" e "stronger leadership": gli obiettivi di Theresa May, e infine A. TORRE, *Alcune note sull'elezione parlamentare britannica dell'8 giugno 2017: una soluzione (inefficace) peggiore del problema.* (tutti in <http://www.dpce.it/forum-dpce.online>, 2017), e *Non tutto il Regno Unito ha scelto la Brexit. Nuove elezioni parlamentari e recenti sviluppi in Scozia e in Irlanda del Nord*, in Menabò di *Eticaeconomia*, 2017, <http://eticaeconomia.it>.

<sup>36</sup> Uno stato di cose su cui v. M.A.C. CLANCY, *Peace without Consensus: Power-Sharing Politics in Northern Ireland*, Farnham, Ashgate, 2010.



cui si sono uniti a favore della Brexit un'altra formazione dell'unionismo radicale denominatasi *Traditional Unionist Voice* e un variegato schieramento che dal 2005, con il nome di *People Before Profit Alliance* e proponendosi come organizzazione transfrontaliera diffusa anche nella Repubblica, federa gli inevitabili orientamenti populistici all'euroscetticismo protestatario che è sostanzialmente condiviso da diverse organizzazioni del radicalismo di estrema sinistra.

Il voto referendario e lo stesso esito delle elezioni per la Camera dei Comuni, e ancor più per l'Assemblea dello Stormont, hanno prodotto conseguenze esplicitamente divisive (il primo) e – soprattutto nelle elezioni d'area – un avvicinamento delle posizioni minoritarie del *Sinn Féin* a quelle egemoni del DUP. Sono così ulteriormente messe a nudo due irriducibili posizioni politiche che, pur senza mettere immediatamente in discussione quell'alleanza di governo garantita dalla tecnica del *power-sharing*, avevano superato o almeno messo provvisoriamente in disparte le originarie incertezze sulla sostenibilità di questo modello di forzata cooperazione amministrativa il cui carattere è, a seconda dei punti di vista, consociativo o inclusivo<sup>37</sup>. Alla dimensione della consociatività meglio si adatta la visuale del *Sinn Féin* che, una volta superata nel quadro della *devolution* l'antica condizione di discriminazione che gravemente penalizzava la comunità cattolica nei suoi diritti e nelle aspirazioni politiche, ambisce all'annullamento della classica asimmetria e al riconoscimento di un rapporto tra pari nell'equilibrio con un unionismo a tendenza maggioritaria; l'inclusività è invece più congeniale all'interpretazione che il DUP applica alla politica dell'area dal momento che tende a enfatizzare la propria supremazia unionista sul partito dei repubblicani.

Resta pure il fatto che, quale che sia la sua interpretazione sotto il profilo squisitamente funzionale<sup>38</sup> e pur con tutte le difficoltà emergenti nell'impegno a conciliare le esigenze della

---

<sup>37</sup> Una puntuale analisi delle valenze consociative del *power-sharing* si rintraccia nell'articolo di J. MCGARRY, B. O'LEARY, *Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and Its Agreement. Part 1 – What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland*, in *Government and Opposition*, 1-2006, 43 ss., con argomenti che sono ampiamente riformulati nel contributo di P. MITCHELL, G. EVANS, GEOFFREY (2009) *Ethnic Party Competition and the Dynamics of Power-Sharing in Northern Ireland*, in R. Taylor (cur.), *Consociational Theory: McGarry and O'leary and the Northern Ireland Conflict*, London, 2009, 146 ss.

<sup>38</sup> Molto illustrativa è la distinzione fra tre modelli di *power-sharing* (*inclusive*, *dispersive* e *constraining*) come meccanismo di pacificazione in società caratterizzate da nette contrapposizioni etno-politiche, che trova sviluppo in S. Gates et al., *Power-Sharing, Protection, and Peace*, in *The Journal of Politics*, 2-2016, 512 ss. Vista la sua esplicita previsione nel *Good Friday Agreement* e la sua essenzialità al sistema di *devolution*, e le concrete applicazioni del periodo di governabilità, non si esita a considerare di genere *constraining* l'applicazione del *power-sharing* al caso nordirlandese. Sulla metodologia costrittiva del *power-sharing* nei sistemi caratterizzati dall'esistenza di *cleavages* iperconflittuali e sui suoi effetti v., tra le molte analisi comparative, M. CAMMETT, E. MALEWSKI, *Power-sharing in Postconflict Societies*, in *Journal of Conflict Resolution*, 6-2012, 982 ss., e il più ampio A. MCCULLOCH, *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies*, London, Routledge, 2014. Per alcuni obbligato è l'accostamento del caso dell'Ulster a quello libanese, su cui cfr. M. KERR, *Imposing Power-Sharing: Conflict and Coexistence in Northern Ireland and Lebanon*, Dublin, Irish Academic Press, 2006.

cooperazione con le oggettive istanze maggioritarie del fronte unionista<sup>39</sup>, il *power-sharing* ha assicurato all'Ulster per diversi anni un'amministrazione stabile e relativamente efficace che aveva tratto giovamento anche da una nuova forma di comunicazione sociale che aveva allontanato le genetiche contrapposizioni<sup>40</sup>.

Così come un tempo, per adesione agli espliciti incoraggiamenti provenienti dalla Repubblica d'Irlanda e dal Regno Unito (e anche per effetto di alcune costrizioni), il *Sinn Féin* e il DUP avevano risolto le proprie posizioni accettando di realizzare il compromesso funzionale alla cooperazione devolutiva e, con questa, allontanare l'eventualità di un salvataggio amministrativo dell'area posto a essere tramite un commissariamento di *direct rule*, allo stesso modo la polarizzazione del voto referendario sulla Brexit e il relativo mutamento del quadro politico emerso dal doppio evento elettorale ha dato nuovo ossigeno alle classiche lealtà culturali e politiche dei partiti nordirlandesi, con il risultato di divaricare le posizioni estreme che erano in tregua nelle amministrazioni del *power sharing* realizzato. Pertanto, se per il rafforzamento dell'identità indipendentista del *Sinn Féin* è stata determinante la connessione con una Repubblica d'Irlanda di cui condivide l'opzione filo-europea, per quanto riguarda il DUP non meno probante è stata la fedeltà all'asse della politica conservatrice e, con essa, a una Gran Bretagna nazionalista che si è pronunciata (sebbene di stretta misura: 55,8% contro il 44,2%) a favore del recesso dall'Unione Europea. Nelle elezioni, la perdita di seggi unionisti nell'assemblea di Belfast e lo speculare progresso del *Sinn Féin*, e l'alleanza del DUP con una traballante maggioranza conservatrice nella Camera dei Comuni (su questo controverso sviluppo si dirà meglio più avanti) hanno ulteriormente orientato il sistema politico dell'area verso la crisi di governabilità.

In altri termini, se l'indagine sulle diverse espressioni del voto nordirlandese pondera i massimi sistemi di una politica che si articola attraverso la basilare discriminante separatismo-unionismo (e che ne forma l'elemento più appariscente), la composizione del suffragio caratterizzato, nel referendum sulla Brexit, dal prevalere dell'opzione *Leave* sulla *Remain* (rispettivamente 55,8% e 44,2% secondo i dati resi noti dalla BBC) pone in evidenza allineamenti oggettivamente eterogenei. Ciò è particolarmente evidente sul versante del *Remain* ove il tradizionale settarismo repubblicano ha convissuto con le formazioni più moderate che, senza porre in dubbio la propria lealtà britannica, hanno contribuito a imprimere un chiaro orientamento filo-europeo. Per altro verso, il *revival* settario è stato più evidente sul fronte unionista con un DUP che ha occupato la posizione centrale in una provvisoria coalizione di *ultras* fieramente anti-europei anche essi animati da intenzioni politiche non del tutto coincidenti. In questo settore del voto anti-europeo, con il tradizionale lealismo delle formazioni protestanti ha convissuto una componente, invero di minore profilo, che

---

<sup>39</sup> La questione non è esclusiva del caso irlandese, ma si ripresenta sistematicamente laddove in società altamente conflittuali si innestino formule istituzionalizzate di carattere consociativo: come saggiamente ha rilevato A. LIJPHART in *Thinking About Democracy: Power-Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, London-New York, Routledge, 2008.

<sup>40</sup> Su questo mutato clima v. C. RICE, I. SOMERVILLE, *Power-Sharing and Political Public Relations Government-Press Relationships in Northern Ireland's Developing Democracy*, in *Public Relations Review*, 4-2013, 293 ss.

nella contestazione dell'Unione Europea ha inserito elementi di pensiero anti-borghese; ma in complesso molto più diffusa era tra i *brexiteers* unionisti la posizione che nella permanenza nell'Unione Europea intravedeva una temibile fattore di avvicinamento del sentimento popolare delle sei contee alla prospera Repubblica d'Irlanda. Questi disallineamenti, che riguardano partiti di opposte idealità, hanno posto in crisi quel *power-sharing* che il *Sinn Féin* e il DUP sono stati costretti a rispettare perché all'Ulster sia data una convincente autonomia devolutiva e un autentico progresso democratico (nella vulgata nordirlandese, che in ciò condivide la stessa ottica radicatasi in Scozia e in Galles, *devolution* e democrazia si rispecchiano l'una nell'altra, presentandosi quasi come sinonimi)<sup>41</sup>.

Senza dire della sopravvivenza delle pregiudiziali politiche e degli irriducibili elementi di pensiero che storicamente formano le basi del reciproco dissenso sussistente tra formazioni politiche, è indubbio che l'ingresso nella prospettiva della Brexit abbia reso meno solido l'equilibrio politico in Irlanda del Nord e resi più complicati i rapporti tra i suoi partiti, la Repubblica d'Irlanda e il Regno Unito.

In primo luogo, molto risalto è stato dato alle multiformi complicazioni che certamente, e anche nell'improbabile eventualità che il Regno Unito abbandoni l'Unione Europea avendo concordato una sorta di *soft Brexit* che preveda condizioni ad esso favorevoli, influiranno sul regime economico dell'area, sulle sue condizioni politiche e sui rapporti con la Repubblica d'Irlanda. Giova ribadire, come è stato accennato, che la semplice nascita, per la prima volta nella storia delle Isole Britanniche, di un confine di superficie tra due Stati sovrani, di cui uno sia membro dell'Unione Europea e l'altro escluso da questo sodalizio, recherà numerosi svantaggi per quanto riguarda la circolazione di beni, capitali, lavoro, attività produttive, entrando in contraddizione con quel principio del *Good Friday Agreement* da cui l'intera isola irlandese emergeva come area di libero mercato, in tal modo rendendosi finalmente concreta una condizione che già l'Unione prevedeva ma che il pessimo stato dei rapporti civili nel periodo pre-devolutivo aveva compromesso. Quale che sia l'interpretazione che si può dare all'intesa del Venerdì Santo<sup>42</sup>, La questione coinvolge numerosi aspetti politici e costituzionali poiché potrebbe mettere in seria discussione quella permeabilità di diritti politici che è vigente, a tutto vantaggio dei residenti nordirlandesi, nei

---

<sup>41</sup> È pertanto sulla politica di distensione dei rapporti interpartitici che si sarebbe realizzata la relativa pacificazione in chiave devolutiva, come si sostiene in C. MCGLYNN, J. TONGE, J. MCAULEY, *The Party Politics and Post-Devolution Identity in Northern Ireland*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2-2014, 273 ss. Sulla questione democratica in regime di *power-sharing* cfr. P. NORRIS, *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008).

<sup>42</sup> Molto è stato scritto in argomento, ma ai fini del discorso che qui si sta svolgendo in quanto afferente alla questione del *power-sharing* sia sufficiente comparare le sintetiche annotazioni sull'improponibilità di ogni pur minima forma collaborativa nella fase dei *troubles* in S. MCDAID, *Pragmatists versus Dogmatists. Explaining the Failure of Power-Sharing in Northern Ireland during the 1970s*, in *British Politics*, 11-2014, 49 ss., e la lettura in termini innovativi dell'Accordo di Belfast in E. TANMAN, *Explaining the Good Friday Agreement. A Learning Process*, in *Government and Opposition*, 4-2001, 493.

rapporti tra l'Ulster e la Repubblica, e che favorevolmente è concessa ai cittadini di quest'ultima nelle loro relazioni politiche con il Regno Unito.

In questo probabile quadro di irrigidimento delle comunicazioni transfrontaliere che, se condotto a estreme conseguenze, potrebbe evocare taluni fantasmi del passato<sup>43</sup>, i *remainers* andati al voto nel referendum sulla Brexit hanno comprensibilmente ravvisato una grave violazione degli accordi di *devolution* della cui formulazione anche la Repubblica era stata partecipe fino ad accettare che si deliberasse una revisione della propria Carta costituzionale. La questione non è di poco conto dal momento che va rammentato come, insieme al *power-sharing*, l'eliminazione di ogni barriera tra l'Ulster e la Repubblica in ossequio al principio del "no border" sia tuttora vincolante quale un elemento essenziale del *Good Friday Agreement* e dell'intero processo che ne è conseguito.

Uno sguardo verso la dimensione costituzionale della questione del confine interstatale consente di comprendere appieno, al di là della sua indefettibile opzione repubblicana, quale sia un elemento fondamentale del convinto europeismo dei *Sinn Féin*, al quale si sono uniti gli altri partiti nordirlandesi di mediazione e dell'unionismo moderato. Se poi si guarda in direzione del vistoso regresso delle relazioni giuridiche e commerciali, un tempo libere e in qualche misura privilegiate, che sarebbe provocato dall'instaurazione di un confine rigido tra i due Stati e dalla radicale metamorfosi delle rispettive posizioni rispetto all'Unione Europea (Irlanda del Nord) e al Regno Unito (Repubblica d'Irlanda), sotto il medesimo segno vanno interpretate perfino talune perplessità emerse nel DUP. Sia sufficiente a questo proposito osservare come questo partito, il cui ruolo è trainante nella politica nordirlandese, pur avendo dato il proprio sostegno all'opzione Brexit ed avendo in tal modo confermato la propria fedeltà alla politica dei *tories* britannici, ultimamente abbia lasciato trapelare alcune significative sfumature di pensiero che rivelano qualche segno di perplessità circa l'orientamento euroscettico prevalso nel referendum del 2016.

Hanno operato in tal senso le crescenti preoccupazioni che sono inevitabilmente connesse all'avvento di una deprecabile condizione di "hard border" con la Repubblica che, violando la garanzie introdotte con il *Good Friday Agreement* e con ciò (senza dire delle complicazioni commerciali, economiche, occupazionali, ecc.) ponendo a rischio anche alcun aspetti inerenti ai diritti civili<sup>44</sup>, ricondurrebbe lo stato delle relazioni transfrontaliere verso condizioni analoghe a quelle dei decenni degli storici *Troubles* che avevano turbato gli equilibri politici e civili dell'Ulster. Di questo mutamento di prospettiva che non nasconde una buona dose di opportunismo o, se si vuole, di *Realpolitik*, si è avuta un'indicativa prova nel consiglio di munirsi del passaporto irlandese che risulta sia stato rivolto ai propri sostenitori dal deputato eletto per il DUP nel collegio ultra-unionista di North Antrim<sup>45</sup>. Qualora tale invito di un membro della *leadership* unionista a

<sup>43</sup> Efficacemente analizzati in H. PATTERSON, *Ireland's Violent Frontier. The Border and Anglo-Irish Relations during the Troubles*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

<sup>44</sup> Su questo aspetto si è recentemente soffermato D. HOLDER nella breve nota *Neither Hard nor Soft but Racists? The Good Friday Agreement and the Irish Border after Brexit*, in *Race and Class*, 2-1017, 90 ss.

<sup>45</sup> Ne sarebbe conseguito un vero e proprio assalto agli uffici postali di Belfast per il recupero dei moduli necessari per l'istanza, come si legge in J.O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del Regno Unito*, in *Diritto*

operare in senso transfrontaliero sia massivamente accolto (e la circostanza che i moduli per l'ottenimento del passaporto irlandese sarebbero andati a ruba sembra confermarlo), è evidente che i sudditi nordirlandesi di Sua Maestà Britannica, diventando anche cittadini della Repubblica e in tal modo scavalcando con una doppia appartenenza gli ostacoli giuridici indotti dalla Brexit, non verrebbero a perdere, a causa del recesso dall'Unione Europea, i ben visibili vantaggi che precedentemente erano loro attribuiti quali residenti nelle contee dell'Ulster<sup>46</sup> e che avevano prodotto effetti positivi sia per l'andamento dell'autogoverno devolutivo, sia per il rasserenamento delle relazioni con la Repubblica d'Irlanda, sia per lo sviluppo economico dell'area (è calcolato che oltre il 30% del prodotto nordirlandese è esportato nella Repubblica, per cui l'irrigidimento del confine renderebbe l'economia dell'area estremamente vulnerabile). Tuttavia una simile svolta non mancherebbe di produrre un giuridico rimescolamento delle condizioni di esercizio della cittadinanza che sia di tale portata da confondere anche i radicati orientamenti identitari che pur in un quadro di relativa pacificazione contraddistinguono, e ancora separano di fatto, le due comunità dell'area nordirlandese identitaria.

Sembra pertanto che il mantenimento di piene condizioni di permeabilità del regime dei diritti politici tra l'Ulster e la Repubblica sia comunemente considerato un fattore di coincidenza, e forse l'unico concretamente condiviso, tra le aspettative dei due maggiori blocchi della politica nordirlandese. Oltre questo, l'accordo tra DUP e *Sinn Féin* non si inoltra poiché le due formazioni politiche, pur avendone attenuato i principali motivi di contrasto, non sono disposte a rinunciare ai rispettivi programmi di unionismo e di separatismo. Ciò non toglie che lo stesso DUP, dimostrando in tal caso un sano realismo politico, non mostra di trovare alcun interesse nel porre fine a quella favorevole condizione di libera comunicazione con la Repubblica che, garantendo la fluidità della circolazione transfrontaliera e degli scambi, ha prodotto un indubbio sviluppo del benessere economico e del vivere civile. Al contrario, l'irrigidimento in chiave ultraunionista dei rapporti con la Repubblica si proporrebbe come un vistoso passo indietro rispetto al *Good Friday Agreement* e la stessa pedissequa applicazione dei numerosi meccanismi ostativi posti in essere dalla Brexit non

---

*pubblico comparato ed europeo*, 3-2016, 831 ss. e qui in particolare 835. Questa circostanza, come anche rileva l'autore dell'articolo, è eclatante se si nota che nella *constituency* settentrionale di North Antrim, tradizionale feudo dell'oltranzista Reverendo Paisley che fu fondatore del DUP e sistematicamente vittorioso nel collegio in ben undici elezioni tra il 1970 e il 2005, il candidato unionista in questione – nel 2017 rieletto alla Camera con il 58,9% dei voti – è Ian Paisley Jr., figlio e diretto erede politico dell'eminente precursore sulla cui parabola politica v. C. SMYTH, *Ian Paisley: Voice of Protestant Ulster*, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1987 e S. BRUCE, *Paisley: Religion and Politics in Northern Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 2007).

<sup>46</sup> Questa circostanza può risultare alquanto curiosa, ma è compatibile con la tradizionale connessione di buon vicinato giuridico che lega le popolazioni delle due isole e di cui è prova tangibile la possibilità che, a norma dell'*Ireland Act 1949*, cittadini della Repubblica che siano residenti nel Regno Unito partecipino con il loro voto alle elezioni per la Camera dei Comuni, allo stesso modo i cittadini britannici residenti in Irlanda potendo accedere al suffragio per il *Dàil Éireann*. Venivano in tal modo sanate alcune complicazioni sorte nello *status* dei cittadini britannici in Irlanda del Nord, conseguenti alla definitiva proclamazione (1948) della Repubblica dell'*Éire*, e che l'eventuale istituzione di un *hard border* tra i due Stati, prefigurato come una delle ben probabili conseguenze della Brexit, potrebbe riproporre.

mancherebbe ricondurre l'area nordirlandese verso condizioni di regresso che sembravano essere state esorcizzate dal *power-sharing* e dal conseguente accordo di governo tra i maggiori partiti di opposta tendenza<sup>47</sup>. La politica unionista delle buone intenzioni, mirante a preservare un livello accettabile di buona convivenza e di non discriminazione con la comunità cattolica, a godere dei vantaggi amministrativi e politici offerti dal regime di *devolution* e dalla libera comunicazione con la Repubblica irlandese, è entrata in una condizione di sovvertimento che ha messo in pericolo lo *status quo* che assicura la pacifica governabilità dell'area. Il sistema politico e istituzionale dell'Irlanda del Nord è infatti entrato in un vero e proprio campo minato per via sia dell'interruzione dell'alleanza tra i due partiti determinata dal già cennato rifiuto di Martin McGuinness, e con lui dell'intero *Sinn Féin*, di proseguire la collaborazione con la controparte unionista, sia dal risultato delle elezioni del giugno 2017.

### 5. ... e delle elezioni del 2017

Se si osservano le vicende nordirlandesi dal punto di vista dei *tories* britannici e, se si vuole, degli stessi Unionisti nordirlandesi del DUP, va immediatamente posto in rilievo quanto il deludente prodotto del voto britannico per il partito conservatore abbia messo in crisi quelle prospettive di consolidamento del potere che avrebbe consentito all'amministrazione May di affrontare con maggior prestigio e forza contrattuale due profili della propria attività: in primo luogo, le trattative con l'Unione Europea a cui era stato aperto il passo per effetto dell'invio della dichiarazione formale di recesso che secondo l'art.50 del Trattato istitutivo dell'Unione deve essere inviata a Bruxelles da quello Stato che abbia l'intenzione di recedere dal sodalizio; in secondo luogo, il dibattito interno al partito in cui i *brexiteers* oltranzisti si contrappongono sempre più visibilmente a un'opinione europeista in crescita.

Alla luce di quanto esaminato fin qui il concetto è ormai scontato, ma conviene ribadirlo: la Brexit proietta la sua ombra lunga sull'intero corso della politica britannica, e tale ombra si distende sia all'interno delle istituzioni, sia nell'ampio scenario di un non sereno dialogo con l'Unione Europea<sup>48</sup>.

Per quanto concerne le prime, alquanto indicativa della svolta compromissoria indotta dall'esito elettorale è stata la dialettica aperta, tra le altre, da due nomine: dell'oltranzista *brexiteer* Steve Baker quale Sottosegretario nel *Department for Exiting the European Union* e del convinto europeista Damian Green quale Primo Segretario di Stato; a ciò si aggiunga, spostando lo sguardo

---

<sup>47</sup> Una situazione che sta producendo alcune complicazioni le cui eco è giunta fino alla Corte Suprema del Regno Unito, come è stato rilevato in C. MCCRUDDEN, D. HALBERSTAM, *Northern Ireland's Supreme Court Brexit Problem*, U.K.Const. L. Blog (21<sup>st</sup> Nov. 2017), in <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>48</sup> Una trasformazione efficacemente analizzata nella nota *Brexit after the Election. Compromises Ahead*, in *The Economist*, 17<sup>th</sup>-23<sup>rd</sup> June 2017, 29, che osserva il mutamento di prospettive nel partito conservatore documentando i primi passi verso una politica di compromesso tra le diverse componenti del partito.

verso lo scenario della più influente area di *devolution*, la circostanza di un parziale ripensamento dei *tories* scozzesi circa la condotta che l'Esecutivo dovrebbe osservare nelle trattative per il recesso<sup>49</sup>. A tutto ciò va aggiunto come, nel contesto determinato dal voto del giugno 2017, si sia resa più che evidente l'ascesa di un partito laburista che i *tories*, evidentemente male interpretandone le condizioni, intendevano invece distruggere politicamente, e che invece sotto la *leadership* del radicale Corbyn ha ottenuto un sorprendente successo<sup>50</sup>. Il recupero elettorale del Laburismo è il più vistoso *pendant* della perdita di seggi conservatori nella Camera dei Comuni e del sopraggiungere di una preoccupante condizione di *hung parliament*<sup>51</sup> che già altre volte si era profilata nel Regno Unito dando luogo a oggettive condizioni di volatilità dell'azione pubblica ma che, entro il quadro delineato dalla Brexit, avrebbe oltremodo amplificato i suoi effetti negativi, inattesi se si guarda ai progetti governativi ma di per sé non del tutto imprevedibili se si pensa alle

<sup>49</sup> Tuttavia questo rimpasto di parte conservatrice (o *reshuffle*) post-elettorale, ed anche quello con cui si è inaugurato l'anno politico 2018, non ha risparmiato ultimamente forti riserve circa la solidità dell'Esecutivo May; in altri termini, quello che di solito è considerato un'espressione di forza del Primo ministro è nell'attuale contesto considerato un evidente sintomo di suo ulteriore indebolimento, come osserva l'analista *Bagehot* nella nota *Failure to Relaunch*, in *The Economist*, 13th-19th January 2018, 28.

<sup>50</sup> Su questa affermazione politica, in attesa che emerga uno studio dedicato all'andamento complessivo delle elezioni del 2017, si può leggere qualcosa nell'edizione aggiornata di N. CAWTHORNE, *Jeremy Corbyn. Leading from the Left, updated to include 2017 General Election*, London, Endeavour Press, saggio apparso in prima edizione nel 2015 e ora adattato all'evento elettorale.

<sup>51</sup> O perché no di "*hung government*"? Si potrebbe infatti pensare che, a voler ben vedere, l'istituzione che in tale caso entra in una condizione di "sospensione" politica e amministrativa sia l'Esecutivo la cui *leadership* partitica non può contare, secondo le convenzioni, su un pieno controllo della propria maggioranza che è diventata relativa in luogo di quella assoluta che ordinariamente emerge dalla bipolarizzazione della politica e del voto; dal canto suo, il Parlamento continuerebbe a svolgere secondo tradizione le sue funzioni di assemblea deliberante potendo dare sostegno alla struttura governativa – come sovente avvenne nell'Ottocento, o nella coalizione *Lib-Lab* del 1977-78 o di quella conservativo-liberaldemocratica che ultimamente ha retto l'amministrazione Cameron facendo ricorso ad alleanze contingenti ovvero a impegni di fiancheggiamento esterno ad Esecutivi di minoranza (ipotesi di cui una volenterosa raccolta di saggi, R. HAZELL et al., *Making Minority Government Work: Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall*, London, Constitution Unit, 2009, mette a nudo pregi e difetti). Ma in realtà, mancando una solida maggioranza di governo, la precarietà affligge entrambe le istituzioni poiché l'intima cooperazione sussistente tra le due, di cui già esplicitamente conversava Walter Bagehot respingendo come un'utopia continentale o americana ogni formula di netta divisione tra i due poteri, esclude che il disagio governativo e quello della Camera dei Comuni, per quanto concettualmente distinti, siano separabili. In realtà, laddove un Esecutivo non è basato su una maggioranza assoluta, e con ciò presumibilmente affidabile, lo stesso Parlamento vede messa a repentaglio la sua basilare funzione che è quella di produrre la funzione di governo, e per tale motivo l'espressione *hung government* è inesistente nella letteratura britannica. Pertanto le sorti costituzionali di un *hung parliament* sono sempre considerate patologiche danno forma a prospettive politiche inquietanti, come era rilevato nel *paper* del LSE Public Policy Group, *Prospects for British Politics with a Hung Parliament*, London, LSE, 1992. In ogni caso, senza dire delle consuete controindicazioni costituzionali – di cui con sguardo retrospettivo trattavano diffusamente P. HENNESSY, S.A. COATES in *The Back of the Envelope: Hung Parliaments, the Queen and the Constitution*, Glasgow, University of Strathclyde, 1991 – anche la formazione di gestione della condizione di Parlamento "sospeso" non dovrebbe sottrarsi a regole di carattere (prevalentemente) convenzionale, su cui v. le recenti riflessioni di P. SCHLEITER, V. BELU, R. HAZELL, *Hung Parliaments and the Need for Rules of Government Formation*, in *Political Quarterly*, 3-2017, 404ss.

tensioni provocate nella società civile proprio dall'incerto andamento delle trattative con l'Unione Europea e dalla crescita del dissenso sull'opzione del recesso<sup>52</sup>.

A questo punto è entrata in scena l'Irlanda del Nord, area politica del tutto *sui generis* e tradizionalmente emarginata. Attraverso l'accordo stabilito dai Conservatori con il DUP, che con i suoi deputati eletti ai Comuni si è impegnato a sostenere l'Esecutivo britannico in ogni votazione legislativa e in ogni questione di *confidence* eventualmente sollevata a Westminster, il periferico Ulster è risultato determinante per la sopravvivenza dell'amministrazione May.

È noto che per ricostruire la propria posizione maggioritaria compromessa dalla sua *débaclé*, dopo un negoziato con il maggior partito dell'unionismo nordirlandese la *leader* conservatrice ha ottenuto il sostegno di un DUP il quale, dotato di dieci seggi a Westminster e peraltro forte di un successo politico anche nelle elezioni regionali del maggio 2016, ha accettato di aderire a una coalizione che, pur non comportando la nomina di ministri provenienti dallo schieramento nordirlandese, ha procurato alcuni vantaggi al partito guidato nell'Ulster da Arlene Foster. Un primo vantaggio può essere considerato di natura culturale e, se si vuole, fortemente simbolica: con l'accordo stabilito all'indomani delle elezioni parlamentari, il più fieramente filo-britannico dei partiti dell'Irlanda del Nord ha potuto dimostrare ai propri sostenitori quanto l'unionismo possa essere utile per scongiurare ogni soluzione di continuità del legame storico esistente tra la componente protestante dell'area con quella che è comunemente considerata la sua madrepatria britannica. Questa eventualità, realizzatasi mediante l'invito del Primo ministro May a cooperare con un partito risultato maggioritario in Gran Bretagna ma non in grado di reggere autonomamente le proprie posizioni di governo, non era priva di significativi precedenti: per esempio, l'aspettativa che dalle elezioni parlamentari del 2015 scaturisse una critica situazione di *hung parliament* aveva dato consistenza alla possibilità della formazione di un'amministrazione retta da una coalizione ultraconservatrice formata dai *tories*, dal DUP e dall'UKIP di Nigel Farage che era l'autore di questa proposta; né in precedenti casi la sintonia esistente tra il DUP e il partito conservatore, retaggio dell'antica alleanza, aveva mancato di affiorare in presenza di difficoltà temporanee di quest'ultimo.

Nella sua sostanza, l'accordo di cooperazione legislativa stabilito tra il partito conservatore e il DUP dopo l'imbarazzante esito della *snap election* non ha fatto che confermare l'intrinsecità dell'unionismo radicale nordirlandese con il sentire politico dei *tories* britannici. Se considerata sotto questo profilo, la condotta del DUP si pone in ideologica continuità con le originarie formule di alleanza risalenti all'età vittoriana e riemerse in più recenti circostanze per offrire sostegno a governi conservatori entrati in condizioni di debolezza. Ma nel quadro dell'ultimo biennio e in

---

<sup>52</sup> Per un'efficace sintesi dei sommovimenti provocati da questa svolta politica v. F. ROSA, *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *Osservatorio AIC*, 3-2017: relazione anch'essa proposta al Seminario "La primavera elettorale" (Milano Bicocca, 5 luglio 2017), v. *supra*, nota 1. Sulla questione dei negoziati per la Brexit come fattore di accrescimento della fragilità post-elettorale della *leadership* di Theresa May v. *On Balls, Courts and No Deals*, in *The Economist*, 14<sup>th</sup>-20<sup>th</sup> October 2017, 26-27.



seguito alle elezioni parlamentari del 2017 il DUP sembra avere assunto un ruolo che ben si adatta sia alla crisi dell'autogoverno regionale che a causa della defezione del *Sinn Féin* (che per l'effetto combinato della Brexit e delle posizioni assunte in proposito dal DUP ha colto l'occasione per enfatizzare la sua propensione separatista e dare nuovo vigore al tema dell'unificazione con la Repubblica<sup>53</sup>), ha creato a Belfast una situazione di stallo e la fattuale disapplicazione del *power-sharing*. Tuttavia è nello scenario del Regno Unito che l'incursione del DUP, avendo assicurato il suo pieno sostegno "legislativo" all'amministrazione May debilitata dall'infausto esito elettorale e occasionalmente puntellata al suo interno da alcuni mini-rimpasti che hanno prodotto nuovi dissensi nel partito, ha colto l'occasione per presentarsi all'opinione pubblica nordirlandese come una sorta di Atlante che da solo regge il globo politico dell'Irlanda del Nord e dell'intera Gran Bretagna.

Nondimeno, se l'intesa parlamentare del DUP con l'amministrazione conservatrice si può considerare tuttora in corso, l'auto-attribuzione di responsabilità nel governo dell'Irlanda del Nord sembra dissolta a causa della recente sospensione dell'Assemblea dello Stormont che, in attesa che una nuova alleanza tra il DUP e il *Sinn Féin* ripristini un'amministrazione obbligatoriamente basata sul *power-sharing*, preluderebbe a un regime di *direct rule* da parte del Governo britannico<sup>54</sup>. Nella situazione odierna, il ritorno della *direct rule* di triste memoria è il più eclatante sintomo dell'eclisse del patto politico tra i due nazionalismi contrapposti. Ma pure in questa deteriorata condizione di volatilità della politica regionale<sup>55</sup>, a fronte dell'astensionismo di un *Sinn Féin* che è in procinto di designare una nuova *leadership* è indubbio che l'accordo post-elettorale tra Conservatori e DUP assegni a quest'ultimo un vantaggio politico che è transitorio ma, al momento, innegabile<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Una prospettiva di ulteriore destabilizzazione del patto politico di cui già discuteva K. MURRAY, *Bexit Revives Sinn Féin Campaign for United Ireland Vote*, in *Politico*, 28th March 2017, in [www.politico.eu/article](http://www.politico.eu/article).

<sup>54</sup> Tale è una forma di commissariamento d'emergenza attuata in Irlanda del Nord per la prima volta nel 1972, ovvero nella fase in cui i *Troubles* raggiunsero livelli di incontenibile violenza: la sospensione dell'assemblea dello Stormont e il governo diretto dell'area da parte della Corona ne sono stati elementi essenziali fino al 1988, anno di approvazione del devolutivo *Northern Ireland Act*. Per approfondire: M. WALLACE, *British Government in Northern Ireland. From Devolution to Direct Rule*, Newton Abbot, David & Charles, 1982; D. BIRRELL, *Direct Rule and the Governance of Northern Ireland*, Manchester, Manchester University Press, 2009; e M.C. MURPHY, *Direct Rule and the Governance of Northern Ireland*, in *Irish Studies Review*, 2-2010, 243 ss.

<sup>55</sup> È in questi termini che il quadro politico dell'Ulster era stato analizzato in D. BIRRELL, D. HEENAN, *The Continuing Volatility of Devolution in Northern Ireland: The Shadow of Direct Rule*, in *Political Quarterly*, 3-2017, 473 ss.

<sup>56</sup> Ne tratta la nota *Northern Ireland Shutdown. A Little More Conversation*, in *The Economist*, 27<sup>th</sup> January-2<sup>nd</sup> February 2018, 28, ove il ripristino della *direct rule*, nel perdurare del fallimento di ogni colloquio tra il DUP e *Sinn Féin* ormai privo di personalità storiche come Gerry Adams, autorevole guida del partito per oltre un trentennio (sul cui abbandono v. *Gerry Adams. Leaving the Stage*, in *The Economist*, 25<sup>th</sup> Nov.-1<sup>st</sup> Dec.2017, 35) e il Martin McGuinness deceduto poco dopo le sue dimissioni da *Deputy First Minister*, è atteso, come nel 1972, quale corollario della sospensione parlamentare.

## 6. *Una controversa alleanza: tutt'altro che una "primavera" elettorale*

L'attuale connessione politico-istituzionale tra l'Irlanda del Nord dell'Assemblea dello Stormont e il Regno Unito di Westminster ha delineato, in altri termini, una correlazione tra due quadri di *hung parliament* che si sostengono vicendevolmente. Da una parte nel Regno Unito il DUP, dando nuova forma all'ultrasecolare alleanza con i *tories* britannici, sostiene numericamente un'amministrazione che è all'interno è minata dal contrasto di combattive pattuglie di *brexiteers* e di europeisti che a Downing Street riversano le loro critiche sulle modalità di conduzione di quelle parti dei negoziati ex art.50 di cui la Signora May si sta personalmente occupando con crescenti difficoltà<sup>57</sup>. Dall'altra, in Irlanda del Nord sembra proprio che il partito dell'oltranzismo unionista abbia realizzato un sensibile vantaggio per via dell'ottenimento dal Tesoro di sostanziose rimesse finanziarie destinate a sostenere gli interventi economici e sociali di cui è promotrice la zoppicante amministrazione che ha sede a Belfast.

Questo materiale sostegno dell'Esecutivo britannico non è un punto marginale nell'evoluzione dell'odierno quadro nordirlandese, e rivela stridenti ambiguità e perfino elementi che ulteriormente allontanano l'armonizzazione delle relazioni politiche in Irlanda del Nord e giungono a sollevare sostanziali questioni di coerenza costituzionale.

All'oggettivo vantaggio morale, presumibilmente ben spendibile al momento di rivolgere un nuovo appello all'elettorato lealista, che deriva al DUP dall'aver offerto una possibilità di sopravvivenza a una *leadership* conservatrice di cui sono evidenti i motivi di strutturale debolezza<sup>58</sup>, se ne aggiunge un secondo che ha consentito al DUP di compensare la perdita di consensi sulla questione Brexit (emblematico in tal senso il voto nel collegio della *Greater Belfast*, luogo di tradizionali conflitti in cui il 59,9% si era pronunciato in favore dell'opzione *remain*) con la concessione di alcuni sostanziosi trasferimenti di capitali destinati all'amministrazione dell'area. A ciò va aggiunta la possibilità, a suo tempo concessa agli unionisti in forza del *Northern Ireland (Ministerial Appointments and Regional Rates) 2017*, di usufruire di un'estensione dei termini entro

---

<sup>57</sup> Perché è evidente che, a parte le questioni di amministrazione interna, l'andamento della Brexit domina il dibattito nazionale e pone spesso Theresa May in disagiati situazioni di confronto politico che sono provocate sia dall'Opposizione (che esercita regolarmente il suo dovere costituzionale pur senza assumere una netta posizione che contraddica l'esito del referendum del 2016), sia dai dissensi intrinseci al partito conservatore; particolarmente emblematico in tal senso è stato il disastroso esito del discorso tenuto alla *premier* in occasione della Conferenza del partito a Manchester Central (1-4 ottobre 2017), su cui si veda la nota *Spluttering*, in *The Economist*, 7<sup>th</sup>-13<sup>th</sup> October 307, 30-31. A ciò si aggiunge l'azione di un drappello di undici deputati conservatori che con i loro voti si sono espressi in contrasto con gli indirizzi della *leadership* in occasione della recente votazione (gennaio 2018) sull'*European Union Withdrawal Bill*.

<sup>58</sup> Soprattutto se la si pone a confronto con altri casi in cui lo spettro dell'*hung parliament* giunse a mettere in seria difficoltà le sorti politiche di precedenti Esecutivi: è quanto osserva l'anonimo commentatore *Bagehot* nella nota *Weak and Stable*, in *The Economist*, 11<sup>th</sup>-17<sup>th</sup> November 2017, 33, che della precarietà dell'amministrazione May mette in risalto, più che il mero dato quantitativo relativo all'attribuzione di seggi nella Camera dei Comuni emergente dalle elezioni, la corrosiva azione dei *brexiteers* conservatori e degli aderenti all'UKIP.

cui, in applicazione di un *power-sharing* tutto tacitamente accantonato, era dato completare il quadro dell'amministrazione devolutiva.

Di certo non è opinabile che l'afflusso di denaro pubblico in Irlanda del Nord (che come si può evincere esaminando il *Northern Ireland Budget Act 2017*, totalizza circa un miliardo di sterline) costituisca oggettivamente un segnale positivo per l'economia delle sei contee, soprattutto in presenza di una realtà civile caratterizzata sia da una percezione sociale in cui si sono fatti strada numerosi e ben motivati elementi di allarme circa le conseguenze negative dell'instaurazione, per effetto della Brexit, del temuto *hard border*, sia dal *revival* del temuto separatismo repubblicano di cui è interprete il *Sinn Féin* e che rischia di riportare nell'Ulster una nuovi motivi di deterioramento delle relazioni intercomunitarie. Per altro verso, la rinnovata fidelizzazione conservatrice del DUP ha messo a disposizione degli unionisti radicali l'insperata opportunità di garantire, seppure in via transitoria, una parvenza di governabilità e di riversare la responsabilità di questo stato di cose sulla defezione di un ostinato *Sinn Féin*. Le due concessioni conservatrici, sebbene concettualmente distinte, sono strategicamente correlate: la disponibilità di ingenti rimesse finanziarie e la proroga del termine per la formazione di un "costituzionale" Esecutivo nordirlandese hanno consentito al DUP, nel lasso di tempo, di reggere l'amministrazione con un'inedita larghezza di fondi o almeno di porsi sotto la luce del positivo impatto che l'afflusso di capitali britannici può produrre sul benessere collettivo sull'affidabilità politica di un unionismo fedele alla Gran Bretagna.

Entrambe queste opportunità lealiste convergono verso l'affermazione del credo ultra-unionista nello scenario di equilibri istituzionali in cui le alleanze pacificatrici faticosamente scaturite in coerenza con i principi del *Good Friday Agreement* sembrano avere perso parte della loro efficacia.

Ma altri punti di vista offrono una visuale meno favorevole, rivelando l'altro lato della medaglia nordirlandese.

Condivisibile è il rilievo critico che enfatizza come ancora una volta nella storia del Regno Unito l'Irlanda del Nord sia fatta oggetto della consueta strumentalizzazione degli istinti più incontrollabili dell'orientamento protestante-unionista. Questa strumentalizzazione postula che i Conservatori finalizzino la loro attività nordirlandese a una caccia di voti che allontanino la prospettiva di una ulteriore perdita territoriale di un Impero in crisi (così all'epoca della *partition* che nel 1921 diede vita all'*Irish Free State* ma conservò l'autogoverno di un Ulster incorporato nel Regno Unito<sup>59</sup>) o, come appunto hanno dimostrato gli sviluppi post-elettorali del 2017, alla ricerca di seggi parlamentari di fiancheggiamento che assicurino solidità politica e fluidità legislativa all'azione di un Esecutivo britannico emerso dalle elezioni con un visibile *deficit* politico.

---

<sup>59</sup> Particolarmente eloquente è, a tal proposito, la citazione tratta da un discorso pronunciato nella Camera dei Pari da Edward Carson, alto magistrato e uomo politico di spicco tra gli unionisti nordirlandesi a commento della campagna politica per la divisione dell'Irlanda che condusse, nel 1921, all'autogoverno devolutivo dell'Ulster e alla nascita dell'*Irish Free State*; egli onestamente osservava «*What a fool I was. I was only a puppet, and so was Ulster, and so was Ireland, in the political game that was to get the Conservative Party into power*», citato in R. KEATING, *Rigorous Impartiality and a Coalition of Chaos*, U.K.Const. L. Blog (3<sup>rd</sup> July 2017), in <https://ukconstitutionallaw.org>.

A questo primo rilievo se ne è aggiunto un altro connesso alla dubbia costituzionalità dell'orientamento post-elettorale della *leadership* conservatrice, ovvero a una questione che si articola secondo vari livelli di sofferenza costituzionale. La si può sommariamente ricostruire osservando in primo luogo come, attraverso la creazione di un'alleanza concordata con il DUP a mero scopo di consolidamento del potere parlamentare di un partito conservatore indebolito dal responso elettorale, la *premier* May ha associato alla responsabilità legislativa un partito periferico che resta tuttavia escluso dell'azione di governo propriamente intesa; in secondo luogo, il contenuto e gli effetti dell'alleanza alterano i termini dell'adesione che il Gabinetto May, e "ogni" Gabinetto britannico di qualunque colore politico esso sia, è costituzionalmente vincolato a prestare fede agli impegni assunti con il *Good Friday Agreement* e con quanto di conseguenza aveva stabilito la legislazione devolutiva per l'Irlanda del Nord.

Ma la questione può essere osservata sotto altra visuale. È ben noto che il principale scopo dell'*Agreement* era realizzare una definitiva pacificazione dell'area, e perseguire questo ambizioso obiettivo non più attraverso la fallimentare opzione della *direct rule* e degli interventi di polizia, bensì con l'introduzione di una nuova formula di governo decentrato. Infatti se la prima devoluzione irlandese dell'arco 1921-72 aveva enfatizzato il predominio protestante-unionista, creato uno stato di forte discriminazione a danno della comunità cattolico-separatista e condotto il tessuto civile dell'area verso la stagione dei *Troubles*, la seconda devoluzione instaurata nel 1998 era retta da principi cooperativi del tutto *sui generis* se posti a confronto con quelli che nel medesimo contesto riformatore, hanno regolato le devoluzioni di Scozia, Galles e Grande Londra, aree che di certo non hanno bisogno di radicali interventi di pacificazione. Un altro fondamentale obiettivo dell'Accordo (a cui, giova rammentare, il DUP si era nettamente dichiarato estraneo) era l'avvio di più collaborative relazioni con la Repubblica d'Irlanda, entrata a pieno titolo nelle trattative quale *partner* del Regno Unito e dei partiti nordirlandesi contraenti: il rasserenamento dei rapporti con l'Irlanda repubblicana, Paese che all'epoca era in forte espansione economica e sociale, era essenziale per determinare il successo della *devolution* nordirlandese.

Al contrario, l'intesa particolare stabilita nel 2017 con l'oltranzismo unionista nordirlandese rappresentato dal DUP e lo stesso trasferimento a suo vantaggio di copiosi fondi destinati a sostenere la sua assunzione di una fattuale *governance* in assenza di una collaborazione del *Sinn Féin*, nonché l'aver consentito una dilatazione dei tempi di realizzazione di un nuovo Esecutivo informato al *power-sharing*, sono condizioni che rischiano di compromettere duramente la fragile sintonia creatasi in precedenza tra i due partiti degli opposti fronti e, di seguito, la stessa convivenza civile nelle sei contee<sup>60</sup>.

Se si guarda alla posizione del *Sinn Féin*, l'iniziale astensionismo sta trovando oggi il suo ovvio completamento in una strategica opzione di attesa delle implicazioni di una sospensione dell'attività assembleare: questa opzione si pone, come è del tutto naturale, sotto l'egida di un *revival* del

---

<sup>60</sup> Si può dare credito alle valutazioni critiche esposte nella nota *Northern Ireland. The Beginning of a Breakthrough*, in *The Economist*, 21<sup>st</sup>-27<sup>th</sup> Nov. 2017, 32, nelle quali si pongono in evidenza diversi fattori di squilibrio, inclusa una ripresa di un'attività dell'IRA, determinato dalla difficoltà di ristabilire un'intesa tra i partiti dell'area.

nazionalismo separatista di cui questo partito, che dispone anche di storiche connessioni transfrontaliere, certamente saprà fare tesoro. Nuove turbolenze inter-comunitarie potrebbero scaturire da questa condizione di crisi della governabilità, o di una governabilità tenuta artificialmente in vita dall'enfaticizzazione del ruolo politico dell'unionismo e dall'intervento diretto dell'Esecutivo britannico nell'area nordirlandese; e da non sottovalutare resta il diverso orientamento delle comunità cattolica e protestante riguardo alla Brexit e alle sue conseguenze sulle sei contee dell'Ulster. Al momento, i valori del *power-sharing* come formula di pacificazione sembrano essere, pertanto, posti in ombra, e la questione europeista è terreno fertile per il radicarsi di nuovi contrasti.

Per quanto concerne il trasferimento di ragguardevoli risorse finanziarie verso l'Irlanda del Nord, una simile iniziativa del Governo conservatore entra in contrasto con quell'equilibrio che dal 1978 in poi, e a maggior ragione in seguito alle riforme devolutive del 1998, ogni Governo britannico si era impegnato a realizzare nella ripartizione di fondi pubblici destinati alle aree di *devolution*. L'alterazione di questo equilibrio, retto per decenni dalla cd. *Barnett formula*<sup>61</sup> (la cui applicazione all'area scozzese tuttora non manca di suscitare notevoli controversie circa la sopravvalutazione delle necessità economiche di tale area e sulla violazione di alcuni basilari principi che la formula stessa intendeva rendere concreti (equità fiscale, trasparenza, flessibilità e l'onnipresente *accountability*), suscita oggi i ben motivati dissensi dei governi di Scozia e Galles, e con essi dei rispettivi nazionalismi. In particolare lo *Scottish National Party*, governante in Scozia e terzo partito del Regno Unito in ordine di rappresentatività a Westminster attestato su posizioni fieramente ostili alla Brexit e alle politiche conservatrici, considera altamente opinabile la disparità di trattamento adottata, a vantaggio di un'Irlanda del Nord, in base a un mero scambio politico dettato dalla volontà di sopravvivenza di un conservatorismo che si è addentrato nella disagiata strettoia dell'*hung parliament* e che con singolare ma non inconsueta spregiudicatezza intende proteggere ad ogni costo, superando con disinvoltura la sua tradizionale riluttanza a condividere il potere con altre formazioni politiche o a dipendere dal loro fiancheggiamento<sup>62</sup>, quel ruolo di "naturale partito di governo" che considera suo appannaggio fin dall'età vittoriana. Il recente passaggio a un probabile regime di *direct rule*, conseguenza dell'ineludibile constatazione che nell'Assemblea di Belfast non è ancora realizzata alcuna intesa di cooperazione tra il DUP e il *Sinn Féin* ha chiuso il cerchio dell'attuale crisi nordirlandese e può formare il prerequisito per un suo ulteriore deterioramento.

<sup>61</sup> Meccanismo perequativo ideato nel 1978 dalla stessa amministrazione thatcheriana per razionalizzare l'allocatione di fondi pubblici alle tre aree substatuali (ma con posizione speciale per l'Irlanda del Nord) e, sebbene messa in discussione nel 2009 da un *Select Committee* della Camera dei Pari e in parte sconfessata dallo stesso ideatore, tuttora in funzione nonostante le controversie sollevate da arte inglese; sull'argomento cfr., tra i molti, le osservazioni in R. MELLETT, *A Principle-based Approach to the Barnett Formula*, in *Political Quarterly*, 1-2009, 76 ss.; A. CHRISTIE, J.K. SWALES, *The Barnett Allocation Mechanism: Formula plus Influence?*, in *Regional Studies*, 6-2010, 761 ss.; e D.N.F. BELL, *Territorial Finance and the Future of Barnett*, in *Political Quarterly*, 2-2015, 209 ss.

<sup>62</sup> Utili osservazioni in argomento nell'articolo di E. STEPHENS, *Reluctant Coalitionists. The Conservative Party and the Establishment of the Coalition Government in May 2010*, in *Political Quarterly*, 3-2012, 478 ss.

In conclusione: per via della sua attitudine a suscitare in Irlanda del Nord e nel resto delle aree di *devolution* diversi focolai di conflittualità che contraddicono gli storici impegni assunti con il *Good Friday Agreement* e i principi che regolano gli equilibri fiscali nelle parti decentrate della Gran Bretagna, l'intesa post-elettorale con il DUP concepita dall'amministrazione May è stata interpretata come un segno di grave irresponsabilità politica.

Particolarmente critica è pertanto la condizione delle sei contee dell'Ulster se si guarda ai suoi molteplici squilibri interni e se la si contestualizza in un Regno Unito debolmente governato che sta affrontando la fase terminale di difficili negoziati sulla Brexit. In tale quadro l'Irlanda del Nord, divisa tra privilegi unionisti, astensionismo separatista e rinnovata intromissione britannica, rischia di essere del tutto priva di un autonomo governo che ne possa rappresentare adeguatamente gli interessi. Ne deriva che solamente dando prova di molto ottimismo gli effetti in chiave nordirlandese del voto del giugno 2017 possono essere considerati portatori di una "primavera" elettorale.