

Le sfide degli Stati multi-livello. In particolare, il caso dell'Irlanda del Nord

Justin Orlando Frosini

Questo fascicolo della nostra Rivista è una concreta dimostrazione della complessità delle questioni sollevate dalla formazione di Stati multilivello. Infatti, i temi affrontati spaziano dagli effetti della Brexit sulla tenuta della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord che, come sottolinea Peter Leyland, appare sempre più come un Regno Disunito, ai tentativi di coordinamento tra interventi statali e regionali per affrontare l'emergenza pandemica in Italia (Renato Rolli e Riccardo Stupazzini). A questi due contributi si affiancano interventi destinati a provocare un acceso dibattito in dottrina, come l'idea di ricorrere al *project financing* pubblico, in alternativa all'appalto pubblico, per finanziare la costruzione di nuovi impianti calcistici (Pietrantonio) oppure l'utilizzo della blockchain per semplificare la digitalizzazione del settore della p.a. (Matassa). Ancora, il saggio di Riccardo Lancia affronta un argomento di grande importanza, concernente la prospettiva di un diritto tributario per l'Unione europea, spiegando perché tanti ambiziosi progetti siano rimasti incompiuti. Sempre in tema fiscale Giuseppina Lofaro, nel suo contributo sulla perdurante transizione del federalismo fiscale, si chiede se sia il caso per l'Italia di adottare il sistema spagnolo di *fiscal joint responsibility*, facendo un'operazione pregevole di *Applied Comparative Law* per usare il termine coniato dall'illustre comparatista di Cambridge Harold Cooke Gutteridge. Infine, la collega dell'Università di Oviedo, Paloma Requejo Rodríguez, facendo riferimento alle Comunità autonome in Spagna, affronta una questione classica degli Stati multilivello, concernente la legittimazione degli enti substatali a ricorrere davanti alla Corte costituzionale.

Forse è opportuno rammentare che il concetto di *governance* multilivello è stato formulato da due politologi, Hooghe e Marks, negli anni Novanta, e da allora ha acquisito una posizione di rilievo in campo po-

litico, economico e giuridico. La teoria di Hooghe e Marks deriva dalla configurazione di nuove strutture istituzionali derivanti dal Trattato di Maastricht del 1992, che ha portato a un rapporto intricato tra autorità nazionali e internazionali nonché alla dispersione del processo decisionale. Il concetto di sussidiarietà dell'Unione europea incarna il *puzzle* dei livelli istituzionali dopo Maastricht. La stessa Commissione europea fa riferimento a una *governance* multilivello efficiente come obiettivo principale delle sue attività.

La *governance* multilivello, figlia della globalizzazione, ha reso permeabili i confini nazionali. Al tempo stesso, gli studiosi hanno enucleato una serie di sfide giuridiche e costituzionali dietro la formazione dello Stato multilivello. Viene dibattuta la sopravvivenza della sovranità nazionale quale aspetto fondamentale della statualità. Per quanto riguarda il diritto costituzionale, in Europa l'idea che le Costituzioni rappresentino l'ultimo livello di autorità nazionale è messa in discussione dall'affermazione di una struttura costituzionale da parte della stessa UE. Il concetto di costituzionalismo multilivello è stato formulato per spiegare l'interazione e l'intreccio di livelli nazionali e sovranazionali di governo, come modo per contrastare le sfide della globalizzazione nell'era "post-nazionale". Si viene inoltre a produrre una duplice identità della popolazione europea: la cittadinanza nazionale e quella dell'Unione. Viene messa in dubbio una supremazia *a priori* del diritto europeo o nazionale, in quanto il costituzionalismo multilivello dovrebbe dar luogo a una relazione di coesistenza funzionale anziché gerarchica. Tuttavia, questo rapporto di armonica convivenza è messo in discussione da continui atteggiamenti di sfida nazionale contro il diritto dell'UE, che causano malcontento tra gli Stati membri e ostacolano l'equilibrio teorico dei diversi livelli, spesso frutto di politiche populiste ed euroscettiche (ad esempio le decisioni in Polonia sull'indipendenza giudiziaria e lo Stato di diritto). Alcuni autori hanno anche criticato l'enfasi eccessiva del concetto di relazioni verticali a scapito dei legami orizzontali tra gli ordinamenti giuridici nazionali. Lo Stato multilivello non si configura solo verso l'alto, ma anche verso il basso, tramite la rinuncia a responsabilità governative che vengono affidate alle autorità locali. Regionalismo, decentramento, federalismo: sono tutti concetti che vertono sull'idea di un modello multilivello. Questa tendenza spinge a concentrarsi su esigenze e richieste provenienti da

comunità più ristrette di cittadini, al fine di garantire uno stretto contatto con le autorità chiamate a sostenerle a livello centrale. Tuttavia, possono sorgere conflitti nei casi in cui le politiche dei Governi centrali e le richieste locali non coincidano. La pandemia del Covid-19, ad esempio, ha portato ad una situazione in cui le fratture tra autorità centrali e decentrate possono minacciare la coesione nazionale.

Così è stato anche per la Brexit. Come emerge dal saggio di Peter Leyland, le conseguenze della Brexit sui governi decentrati del Regno Unito, compreso il rifiuto da parte dei *leader* nazionalisti delle iniziative legislative del Governo centrale, hanno dimostrato le forti reazioni negative e destabilizzanti che una potenziale riduzione dei poteri decentrati può produrre. Queste istanze evidenziano la necessità di ottimizzare i processi decisionali per salvaguardare l'inevitabile incremento di importanza dell'assetto statale multilivello e incanalarlo in traiettorie efficienti a livello giuridico, politico e sociale.

Tenendo conto di tutto ciò, se c'è un territorio in Europa caratterizzato da un complicato sistema di *multi-level and multi-layered governance* (per usare il termine di Leyland) è senz'altro l'Irlanda del Nord. Leyland si sofferma sull'impatto della Brexit sulla *devolution* facendo riferimento anche alla situazione attuale in Irlanda del Nord: in questa sede invece ci concentreremo specificamente su quest'ultima spiegando come la Brexit abbia avuto un effetto deflagrante sul sistema multi-livello di governo nord-irlandese derivante dall'appartenenza all'UE, agli accordi di pace e al processo di *devolution*.

Come è noto dopo tre decenni di conflitto, eufemisticamente chiamato *Troubles*, l'Accordo del Venerdì Santo del 1998 ha segnato il culmine di un lungo processo di pace e ha aperto la strada alla normalizzazione politica in Irlanda del Nord. La prima parte dell'Accordo consiste in una sorta di Costituzione nordirlandese disegnata attorno al principio del potere condiviso e della parità tra le due comunità, nazionalista e unionista, in linea con il modello consociativo di *lijphartiana* memoria. È stata istituita una struttura istituzionale democratica con un Esecutivo bi-confessionale e un'Assemblea di 108 membri eletti con rappresentanza proporzionale. Il processo di "devoluzione" si è rafforzato nel corso degli anni e in seguito all'accordo di St Andrews i poteri dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord sono stati estesi per includere la responsabilità per la polizia e la giusti-

zia. L'Assemblea deve legiferare in modo da garantire che una comunità non prevalga sull'altra. La seconda e terza parte dell'accordo sono la quintessenza di un sistema di *governance* multi-livello senza equivalenti in altre parti del mondo. Infatti, la seconda parte, intesa a rafforzare i legami tra l'Irlanda del Nord e l'Irlanda, stabilisce un asse istituzionale Nord-Sud con la creazione di un Consiglio ministeriale transfrontaliero (Nord-Sud) per coordinare azioni e politiche economiche e sociali congiunte su questioni di reciproco interesse, mentre la terza parte ha introdotto un asse est-ovest con il Consiglio britannico-irlandese, in vista di una più ampia prospettiva di cambiamento costituzionale attraverso la devoluzione dei poteri da Londra alle nazioni periferiche dell'Irlanda del Nord, della Scozia e del Galles. Questa parte dell'accordo mira a promuovere la cooperazione bilaterale tra i Governi britannico e irlandese, in conformità con l'accordo bilaterale, che è allegato all'accordo del Venerdì Santo, in cui entrambi i Governi si impegnano solennemente a sostenere e attuare le disposizioni dell'accordo multipartitico.

Prima la CEE e poi l'UE, attraverso il loro coinvolgimento politico e finanziario, hanno svolto un ruolo crescente nel processo di pace e di riconciliazione tra le due comunità, che in una certa misura rispecchiava le tappe dell'integrazione europea. In seguito all'accordo anglo-irlandese del 1985 (ricordiamo che il preambolo di questo accordo si riferiva agli irlandesi e ai britannici come «vicini e *partner* della Comunità europea») e l'istituzione del mercato unico, vi fu una dichiarazione congiunta nel 1993, che doveva spianare la strada all'accordo del 1998. Nel 2005, sette anni dopo la firma degli accordi di pace, le quattro libertà di circolazione stabilite dal mercato unico europeo sono state completamente ripristinate e hanno permesso al commercio di fluire liberamente. La graduale eliminazione della frontiera, con la scomparsa dei posti di blocco, ha aperto la strada al dialogo e alla consultazione in 12 aree di cooperazione tra il nord e il sud dell'isola. Questa cooperazione si è rafforzata nel corso degli anni al punto da portare a un'area socioeconomica pan-irlandese attraverso l'espansione del commercio e una parziale messa in comune delle risorse, a beneficio di entrambe le parti. Il ruolo primordiale svolto dall'Europa nel processo di pace e l'unione delle «due Irlanda» hanno attraversato diversi campi d'azione: in primo luogo, il desiderio di allentare le tensioni tra le due comunità nordirlandesi, unionista e

nazionalista, attraverso un approccio pragmatico alla risoluzione dei problemi; in secondo luogo, le garanzie fornite dall'Unione europea ai cittadini nordirlandesi a sostegno dell'accordo del 1998; e in terzo luogo, la sua capacità di trasformare le relazioni tra due Stati membri, il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda, attraverso l'innovazione istituzionale.

Non dobbiamo dimenticare che l'Unione europea ha svolto un ruolo cruciale attraverso i suoi vari programmi di aiuto e sviluppo nella trasformazione economica e sociale dell'Irlanda del Nord e delle zone di frontiera. Complessivamente, il suo contributo finanziario è stato pari a 13 miliardi di euro tra il 1994 e il 2020, il che ha avuto un ruolo importante nello sviluppo socioeconomico della regione. Il settore agroalimentare dell'Irlanda del Nord, che coinvolge principalmente le piccole imprese, è stato uno dei principali beneficiari dei pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune. Nel 2018, rappresentavano il 70% del reddito totale del settore agricolo dell'Irlanda del Nord e, secondo le stime del Ministero dell'agricoltura, la maggior parte degli agricoltori dipendeva per il 60% dai fondi dell'UE per la loro sopravvivenza.

Per 25 anni, nell'ambito della politica di sviluppo rurale per le regioni transfrontaliere, i programmi Interreg IIIA, finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo (FSE), hanno contribuito allo sviluppo di un'area transfrontaliera di interesse economico e sociale.

Con la Brexit però tutto ciò è cambiato come confermano le parole del Ministro delle finanze nordirlandese Conor Murphy che lo scorso 18 ottobre ha dichiarato che la sua nazione sta perdendo decine di milioni di sterline a causa della fine dei finanziamenti che in precedenza provenivano dall'UE. I fondi strutturali dell'UE sono stati sostituiti dal c.d. *Shared Prosperity Fund* (SPF), tuttavia tale fondo sarà amministrato da Whitehall e non dalle amministrazioni decentrate del Regno Unito. Murphy ha aggiunto che la situazione inerente ai finanziamenti post-Brexit «non è positiva in quanto vi è una perdita annuale di 70 milioni di sterline». Come sottolinea Peter Leyland nel suo saggio, il SPF è già stato aspramente criticato per non aver dato ai governi decentrati voce in capitolo su come spendere le risorse: questo è un concreto esempio dell'impatto della Brexit sullo stato multi-livello britannico. Non va neppure dimenticato il fatto che l'Unione europea ha partecipato attiva-

mente alla ricerca di soluzioni comuni nei settori dello sviluppo urbano, rurale e costiero e della gestione ambientale e questi fondi europei sono cogestiti da Dublino e Belfast, inoltre l'Irlanda del Nord ha ricevuto un sostegno finanziario significativo attraverso i programmi europei per la pace e la riconciliazione.

Purtroppo le conseguenze negative sull'Irlanda del Nord della Brexit sono state oscurate durante la campagna del giugno 2016. La verità è che l'uscita del Regno Unito dall'UE era chiaramente in contrasto con l'accordo del Venerdì Santo. Infatti, in base ad un'interpretazione teleologica di quest'ultimo si può senz'altro giungere alla conclusione che l'appartenenza sia del Regno Unito che della Repubblica d'Irlanda all'UE era una *conditio sine qua non* per l'implementazione dell'accordo e ciò è confermato dal terzo paragrafo del preambolo all'accordo tra il Governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e il Governo dell'Irlanda, dove si afferma che:

«Desiderosi di sviluppare ulteriormente le relazioni uniche tra i loro popoli e la stretta cooperazione tra i loro Paesi come vicini amichevoli e come partner nell'*Unione europea*» (corsivo nostro).

Da un punto di vista politico ciò che è stato illustrato sin d'ora potrebbe essere catalogato semplicemente come le lamentele di un *Remainer* che non accetta il risultato (risicato) del referendum (giuridicamente non vincolante) del 2016. Ma non è così. Nessuno mette in dubbio il diritto del Regno Unito, previsto del resto dall'art. 50 TUE, di uscire dall'Unione europea, ma quello che rimane a 5 anni e mezzo di distanza è un *vulnus* giuridico e costituzionale il quale non è stato in alcun modo sanato dall'accordo di uscita e dal protocollo sull'Irlanda del Nord. C'è un "peccato originale" che ha condizionato e continua a condizionare lo *status* giuridico dell'Irlanda del Nord *post* Brexit. Questo peccato consiste nel fatto che, prima di procedere alla consultazione del 2016, il Governo Cameron avrebbe dovuto informare per vie ufficiali il Governo della Repubblica d'Irlanda della sua intenzione di indire un referendum e avrebbe dovuto altresì consultare preliminarmente il popolo nordirlandese. Non dimentichiamo infatti che sebbene l'Irlanda del Nord stia attualmente subendo il pieno impatto della Brexit, nel referendum del

23 giugno 2016 ben il 55,8% della sua popolazione ha votato a favore della permanenza nell'Unione europea, nonostante il fatto che il *Democratic Unionist Party* e l'allora Primo Ministro Arlene Foster fossero (inspiegabilmente) favorevoli all'uscita. Firmando l'accordo del Venerdì Santo il Regno Unito aveva creato un doppio vincolo rispetto alla sua appartenenza all'UE. Prima avrebbe dovuto sciogliersi dal vincolo dell'accordo e soltanto dopo indire il referendum sulla Brexit. Da un punto di vista giuridico costituzionale questa sarebbe stata la via maestra, ma da un punto di vista politico una tale soluzione non è mai stata presa in considerazione, non solo perché questo sarebbe stato un percorso irto di ostacoli, ma soprattutto perché il Governo Cameron era convinto che avrebbe prevalso il *Remain* e che quindi una procedura del genere non fosse necessaria. Purtroppo le cose sono andate altrimenti e il "genio è uscito dalla bottiglia" e neppure un Governo *pro* Brexit come quello di Boris Johnson sa come farlo rientrare. Peter Leyland conclude il suo saggio dicendo che:

«I believe the practical problems related to the agreements reached can be successfully addressed in the traditional pragmatic manner but the mega question, namely, the future integrity of the UK itself, will of course depend on the ebb and flow of the political tide in Scotland, Northern Ireland and Wales».

Forse ha ragione Leyland nel dire che i problemi pratici di implementazione degli accordi UE-UK e, in particolare, del Protocollo nordirlandese, potrebbero essere risolti con il tradizionale pragmatismo britannico, ma l'impressione è che anche le questioni più banali dall'importazione delle salsicce fresche ai diritti di pesca si siano trasformate tutte in bandiere ideologiche.

La verità è che la Brexit è stato un esempio lampante di come il futuro dell'Irlanda del Nord sia stato deciso da una maggioranza di cittadini britannici senza la libera scelta del popolo nordirlandese o la consultazione con la Repubblica d'Irlanda, co-garante degli accordi di pace. La decisione di tenere un referendum in tutto il Regno Unito senza prima passare da Belfast significa che lo Stato britannico non ha riconosciuto la specificità dell'Irlanda del Nord e il carattere multi-nazionale del Regno

Unito. Pur con qualche difficoltà, fino al 2016 l'Irlanda del Nord era un esempio di successo della *governance* multi-livello, ma purtroppo con Brexit è stato aperto il vaso di Pandora e sarà difficile se non addirittura impossibile richiuderlo.