



IL *CORONAVIRUS ACT 2020* E LE MISURE ADOTTATE DAL REGNO UNITO PER AFFRONTARE L'EMERGENZA COVID-19

Aggiornamento al 29 marzo 2020

di Giulia Caravale**

I poteri a cui il Governo del Regno Unito può ricorrere in caso di emergenza sanitaria e pandemia sono disciplinati innanzi tutto dal [Public Health \(Control of Disease\) Act 1984](#), successivamente modificato dall'[Health Protection Act 2008](#)). In forza di tale legge il **10 febbraio 2020** è stato emanato e depositato in Parlamento [The Health Protection \(Coronavirus\) Regulations 2020](#), relativo all'Inghilterra, e sottoposto a “procedura affermativa” di controllo parlamentare.

In generale, nel Regno Unito l'emergenza è disciplinata dal [Civil Contingencies Act 2004](#) il quale conferisce ai Ministri poteri eccezionali in caso di “catastrophic emergency”, il grado più elevato delle emergenze, quelle di livello 3. I regolamenti emanati in forza di questa legge hanno durata di 30 giorni e sono sottoposti a procedura affermativa. Per adesso il Governo di Londra non ha fatto ricorso a questo atto¹.

Il **3 marzo** l'Esecutivo ha pubblicato un [Coronavirus: action plan](#) in collaborazione con le nazioni devolute.

** Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma

¹ Sono stati emanati, inoltre, [The Statutory Sick Pay \(General\) \(Coronavirus Amendment\) Regulations 2020](#) e [The Employment and Support Allowance and Universal Credit \(Coronavirus Disease\) Regulations 2020](#).

Il **19 marzo** il Governo britannico ha deciso di affrontare l'emergenza legata alla pandemia presentando un disegno di legge ai Comuni che è stato esaminato e approvato in un solo giorno, il **23 marzo**, ed è stato poi sottoposto all'esame della Camera dei Lords tra il **24** e il **25 marzo**. Il [Coronavirus Act 2020](#) ha ricevuto il *royal assent* il **25 marzo 2020**.

Il *bill* ha seguito la procedura riservata alla *fast-track legislation* utilizzata – come ricordato nel rapporto [Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards](#), pubblicato dall'*House of Lords Select Committee on the Constitution* nel 2009 - per quei disegni di legge “which the Government of the day represents to Parliament must be enacted swiftly ... and then uses its power of legislative initiative and control of Parliamentary time to secure their passage”².

Si tratta di una procedura di emergenza che deve svolgersi nel rispetto di alcuni principi costituzionali: il Parlamento deve avere modo di effettuare l'esame del testo; la qualità della legislazione deve essere comunque garantita; devono essere coinvolte le parti interessate; la legge deve fornire una risposta proporzionata ed adeguata alla questione che si sta trattando, nel rispetto dei fondamentali diritti costituzionali; deve essere garantita tutta la trasparenza del processo legislativo³. Il Governo, peraltro, è tenuto sia a giustificare e motivare l'adozione della *fast-track legislation*, sia ad introdurre, all'interno della normativa approvata, le c.d. *sunset clauses* che fissano un limite alla vigenza della legge, consentendo, dunque, al Parlamento di intervenire successivamente per decidere se confermare o modificare il testo.

L'emergenza sanitaria senza precedenti giustifica in pieno il ricorso da parte del Parlamento di Westminster al procedimento legislativo d'eccezione per l'approvazione del disegno di legge presentato dall'Esecutivo Johnson. Il testo – peraltro – rispetta le

² Le parole citate nel rapporto sono del *Clerk of the House of Commons*. House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*, 15th Report of Session 2008–09, HL Paper 116, 2009, 11. Sul tema si rinvia anche a House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Legislative Process: The Passage of Bills through Parliament*, 24th Report, Session 2017–19, HL Paper 393; R. Kelly, *Fast-track legislation*, House of Commons Library, Briefing paper, Number 05256, 25 March 2020.

³ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*, cit, 8.

raccomandazioni che erano state suggerite dal *Select Committee on the Constitution* nel rapporto del 2009 sia perché specifica, nelle [explanatory notes](#), le ragioni dell'emergenza, sia perché prevede un limite alla vigenza dell'atto⁴. L'atto, infatti, in primo luogo, all'art. 89, prevede una *sunset clause* che fissa in due anni la durata delle disposizioni. In secondo luogo, attribuisce ai Ministri la facoltà di valutare se mantenere la validità di alcune disposizioni per altri sei mesi. Inoltre, grazie all'accordo raggiunto con le opposizioni, la legge ha previsto, all'art. 98, una "Six-month parliamentary review", che garantisce il controllo del Parlamento sulle misure adottate, dando la possibilità a Westminster di revisionare l'atto ogni sei mesi. Dispone, poi, che il Governo sia tenuto a pubblicare ogni due mesi un rapporto sull'andamento delle misure adottate e sulla valutazione della sussistenza delle condizioni emergenziali, rapporto che deve essere presentato al Parlamento o comunque reso pubblico nel caso in cui il Parlamento non si possa riunire. Si prevede, infine, che la Camera dei Comuni e quella dei Lords saranno chiamate a discutere le misure adottate dopo un anno dall'entrata in vigore della legge (o comunque entro 14 giorni dalla ripresa dei lavori parlamentari nel caso in cui per quella data le attività fossero sospese), sempre nell'ipotesi in cui tali disposizioni saranno ancora vigenti.

Il *Coronavirus Act 2020* è una legge molto lunga (348 pagine, 102 articoli e 29 *schedules*) e complessa ed introduce diverse misure volte a combattere la diffusione dell'epidemia, misure che appaiono in linea con quanto sta avvenendo in molti dei Paesi colpiti dall'emergenza sanitaria. La legge rafforza i poteri del Governo e, tra l'altro, chiude tutti i locali, i negozi e le attività economiche non essenziali, impone la quarantena per i contagiati, vieta gli assembramenti, chiude le scuole su tutto il territorio nazionale.

Alcune disposizioni riguardano il funzionamento dei servizi pubblici essenziali, consentendo, ad esempio, di richiamare in servizio il personale sanitario in quiescenza o i giovani prossimi alla laurea in medicina, di aumentare il numero dei volontari o di semplificare alcune procedure in vigore nella Sanità. La legge interviene anche a sostegno economico delle famiglie e delle imprese e dispone il rinvio di un anno delle elezioni locali.

⁴ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Coronavirus bill*, 4th Report of Session 2019–21, HL Paper 44, 24 March 2020, 1.

Le misure introdotte attribuiscono un'ampia delega di poteri ai Ministri del Governo nazionale e a quelli dei Governi devoluti, deleghe che non sempre prevedono la possibilità di controllo da parte del Parlamento. Come noto, nel Regno Unito, il controllo parlamentare sugli *statutory instruments* dell'Esecutivo non è obbligatorio, ma è di volta in volta la legge delega che stabilisce se sottoporre o meno l'atto regolamentare all'esame del Parlamento e la procedura da adottare. Il *Coronavirus Act 2020* ha dunque disposto che alcuni regolamenti governativi, definitivi o in *draft*, saranno oggetto di procedura affermativa⁵, altri di quella negativa⁶ e altri ancora saranno emanati senza bisogno di alcun controllo da parte delle Assemblee. La normativa secondaria avrà il potere di abrogare o sospendere le leggi e non sempre avrà carattere temporaneo. Il Governo si è, comunque, impegnato ad esercitare i poteri delegati nel rispetto del principio di necessità, proporzionalità e non discriminazione e nel rispetto della normativa sui diritti umani.

Il *Coronavirus Act 2020* è dunque una legislazione d'emergenza che conferisce poteri eccezionali al Governo, ridimensionando quelli del Parlamento. Molti allora sono stati i timori espressi sia sulla difficoltà del Parlamento di esercitare il suo fondamentale ruolo di controllo sulle attività dell'Esecutivo in questa situazione di crisi, sia sulla necessità che venga garantito il pieno funzionamento delle Corti per consentire che gli *statutory instruments* ministeriali possano essere oggetto di *judicial review*⁷.

Si deve aggiungere che, dopo l'approvazione della legge, la Camera dei Comuni il **25 marzo** ha approvato una [mozione](#), presentata dal *Leader of the House of Commons* Jacob

⁵ Secondo tale procedura l'atto regolamentare non entra immediatamente in vigore, ma è sottoposto all'approvazione di una "affirmative resolution" da parte del Parlamento.

⁶ In questo caso lo *statutory instrument* una volta depositato in Parlamento è immediatamente vigente e decade solo se, entro un periodo di tempo prefissato, una Camera approva una "negative resolution".

⁷ S. Tierney and J King, *The Coronavirus Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 24th March 2020; R. Cormacain, *Rule of Law Monitoring of Legislation – Coronavirus Bill*, Bingham Centre for the Rule of Law, 2020; Id, *Coronavirus Bill: A Rule of Law Analysis (Supplementary Report - House of Lords)*, Bingham Centre for the Rule of Law, 2020; T Konstadinides and L Marsons, *Covid-19 and its impact on the constitutional relationship between Government and Parliament*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26th March 2020; D. Natzler, *Parliament and COVID-19: the Coronavirus Bill and beyond*, in *The Constitution Unit blog*, 23 March 2020.

Rees-Mogg, per sospendere le attività parlamentari fino al **21 aprile**, estendendo il periodo di tre settimane di chiusura già previsto per le vacanze di Pasqua.

Fin dall'**11 marzo** vi era stato uno scambio di [corrispondenza](#) tra Karen Bradley, la Presidente del *Commons Procedure Committee* e lo *Speaker*, a cui aveva fatto seguito un [memorandum](#) inviato il **16 marzo** dal *Clerk* della *House of Commons* al *Commons Procedure Committee* sul tema della modifica delle procedure parlamentari durante l'emergenza Covid-19. Inoltre, il **23 marzo** Karen Bradley ha [scritto](#) al *Chief Whip* del Governo per illustrare alcune proposte volte a garantire che le sedute delle Commissioni parlamentari si svolgano da remoto.

Peraltro, alcuni comitati parlamentari hanno già avviato alcune inchieste per esaminare le attività dell'Esecutivo di fronte all'emergenza Covid-19, tra cui l'[Education Committee](#) e il [Joint Committee on Human Rights](#) il quale valuterà in particolare le *human rights implications* delle misure governative.

Infine, il **27 marzo**, lo *Speaker* ha indirizzato una [lettera](#) ai deputati nella quale ha autorizzato i *Select Committees* a continuare, fino al **30 luglio**, le loro attività da remoto in modo da garantire lo svolgimento della loro funzione di controllo sull'Esecutivo. Lo *Speaker* ha anche illustrato le procedure e gli strumenti tecnologici che sono attualmente allo studio per consentire la prosecuzione dei lavori dell'Assemblea. Egli ha ammesso che la Camera dei Comuni, le cui procedure di voto sono ancora molto legate alla tradizione, si è trovata tecnologicamente impreparata a gestire tale emergenza e si è ripromesso di dar vita, una volta terminata la crisi, ad uno *Speaker's Working Group* con l'obiettivo di “analyse the lessons we can learn and establish what solutions are needed (technologically, procedurally and logistically) to make us more robust in the future”.

La ripresa delle attività parlamentari dovrà comunque necessariamente prevedere modifiche alle modalità di voto perché la tradizionale procedura delle *divisions* non favorisce certo il mantenimento della distanza di sicurezza tra i deputati.

Anche la Camera dei Lords il **25 marzo** ha sospeso le sedute e deciso alcuni [cambiamenti](#) per quando riprenderanno i lavori parlamentari dopo la pausa. Si deve aggiungere che alla Camera dei Lords l'età media dei componenti è abbastanza elevata (70

anni) e che Lord Fowler, il *Lord Speaker* di 82 anni, dal **19 marzo** ha iniziato a lavorare da casa. Peraltro, dato che solo 4 dei suoi possibili 23 sostituti hanno meno di 70 anni, il **23 marzo** è stato deciso che, fino a **luglio**, le sedute potranno essere presiedute anche da altri Pari. Inoltre, sono state rinviate all'**8 settembre** le elezioni dei Pari ereditari.

Il Primo Ministro Boris Johnson ed alcuni Ministri, tra cui quello della Salute, sono risultati in questi giorni positivi al Covid-19. Il Premier continua a lavorare in auto isolamento a *Downing street* e ha comunicato che il Ministro degli Esteri e *First Secretary of State* Dominic Raab, in caso di impedimento, svolgerà le sue funzioni.

Per quanto riguarda le nazioni devolute in Scozia la materia è regolata dal *Public Health etc. (Scotland) Act 2008*, mentre in Irlanda del Nord dal *Northern Ireland, the Public Health Act (Northern Ireland) 1967*.

Il **15 marzo** il governo scozzese ha [consigliato](#) di evitare eventi con più di 500 persone. La Scozia ha anche deciso di rinviare di un anno la richiesta di tenere un nuovo referendum sull'indipendenza.

Il Governo del Nord Irlanda ha approvato [The Health Protection \(Coronavirus, Restrictions\) \(Northern Ireland\) Regulations 2020](#)

I Parlamenti di Scozia, Galles e Irlanda del Nord il **24 marzo** hanno tutti votato le *legislative consent motions* relative al *Coronavirus Bill 2020*. In Galles l'Assemblea ha approvato, senza voto formale, la [legislative consent motion](#) con la presenza di soli 15 deputati dato che la Presidente dell'Assemblea Elin Jones è risultata positivo al Coronavirus.

In tema di *Brexit* si segnala che, nonostante Michel Barnier e David Frost, negoziatori rispettivamente per l'Europa e per il Regno Unito, siano entrambi in isolamento per il Covid-19, il Governo Johnson ha affermato di ritenersi impegnato a pieno nelle trattative che riprenderanno dal **30 marzo** con una videoconferenza tra Michael Gove e Maros Sefcovic, Vice-Presidente della Commissione Europea.

Infine, in questi giorni il partito liberal democratico ha deciso di rinviare di un anno l'elezione, del nuovo *leader* prevista per **luglio** e dovuta alle dimissioni di Jo Swinson, dopo l'insuccesso elettorale del dicembre scorso.