



Simone Gianello\*

## Covid-19 e *Devolution*... Forme di coordinamento patologiche a fronte di una disomogeneità fisiologica\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’iniziale “*four nations approach*” tra formale coordinamento e sostanziale omogeneità. – 3. L’allentamento delle misure restrittive e il progressivo disallineamento nella definizione della “*exit strategy*”. – 4. Riflessioni conclusive.

### 1. Premessa

L’irrompere della pandemia da Covid-19 all’interno dei confini britannici, oltre alle drammaticamente evidenti ripercussioni prodotte sul fronte della salute, in termini di perdita di vite umane e contingente compressione dei diritti e delle libertà fondamentali quale soluzione generalmente individuata al fine di contenerne gli effetti<sup>1</sup>, si è riverberata anche sul piano istituzionale, nella dinamica dei rapporti fra i rami della forma di governo<sup>2</sup>, nonché sulla stessa forma di Stato, incuneandosi all’interno di una delle *issues* fondamentali dell’architettura istituzionale del Regno Unito: la *devolution*. Nel pieno di una fase di transizione nella quale le istituzioni delle singole *Nations* erano ancora focalizzate sulla riflessione volta a prender coscienza delle implicazioni politiche, costituzionali ed anche internazionali conseguenti alla *Brexit*<sup>3</sup>, «durante i primi mesi del 2020 [...] il Paese ha avuto la possibilità di sperimentare, sul piano pratico, quanto in 21 anni di *devolution* era accaduto solo in maniera graduale e parziale,

---

\* Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l’Università Milano-Bicocca.

\*\* Il contributo riproduce il testo dell’intervento presentato al webinar “Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva comparata”, Siena 16 aprile 2021, i cui Atti sono in corso di pubblicazione con Cedam Wolters Kluwer.

<sup>1</sup> Cfr. M. AMOS, *Covid-19 and Constitutional Law in the United Kingdom*, in J.M. SERNA DE LA GARZA (ed.), *Covid-19 and Constitutional Law*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, 199 ss.

<sup>2</sup> A titolo di esempio si vedano J. HINKS, *The Coronavirus Act 2020: An Examples of ‘Excessive Executive Dominance’*, in *U.K. Const. L. Blog*, 9 June 2020, T. KONSTADINIDES – L. MARSONS, *Covid-19 and its impact on the constitutional relationship between Government and Parliament*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26 March 2020

<sup>3</sup> A. TORRE, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in *DPCE online*, 2/2020, p. 1790.

vale a dire l'impegno contemporaneo di quattro Parlamenti e quattro Esecutivi nel fronteggiare un nemico comune, in quello che è stato definito un *'four nations approach'*<sup>4</sup>.

Come è stato scritto, il sistema di devoluzione britannica rappresenta un «policy laboratory in which different approaches to tackling similar problems operate in parallel, with all able to learn from each other about what works best»<sup>5</sup>. Un processo in continuo divenire<sup>6</sup>, scandito dal succedersi di tappe, che si informa sull'integrazione e sullo scontro di forze divergenti operanti sul piano dei rapporti politico costituzionali che a loro volta traggono la propria origine da una molteplicità di fattori. Seppur, di norma, non è un buon insegnamento estrapolare la regola in un momento di crisi, allorché la regolarità lascia spazio alla ricerca di soluzioni che sovente assumono il carattere dell'emergenzialità, è pur vero che focalizzando l'attenzione al di là della Manica, tali fasi tendono ad assumere un diverso significato. Basterebbe tornare con la memoria alle giornate immediatamente precedenti al voto referendario sull'indipendenza scozzese per rendersi conto di come lo *spettro* separatista abbia rappresentato un potente volano nel riconoscimento di maggiori competenze ai territori devoluti, *in primis* alla Scozia<sup>7</sup>. La stessa *Brexit*, a sua volta, ha riattivato ancestrali tensioni fra le diverse componenti del Regno Unito in ragione, *inter alia*, di un differente sentimento percepito circa il modo di intendere le relazioni con il continente<sup>8</sup>.

In ragione di questa breve considerazione di ordine generale, si intuisce come l'emergenza dettata dalla pandemia abbia riportato l'attenzione sull'organizzazione territoriale britannica quale momento di sintesi fra esigenze di unità e differenziazione<sup>9</sup>. Riprendendo le parole di Jeane Freeman, la *Scottish Government's Cabinet Secretary for Health and Sport*, «the virus is no respecter of national boundaries»<sup>10</sup>. In altri termini, «coronavirus is not only a problem for any one country or region, but for all of them, and its impact is more severe for each precisely because of its consequence for all»<sup>11</sup>, sicché *ab origine* è emersa l'esigenza di un coordinamento fra le diverse componenti del Regno Unito nell'approntare una iniziale risposta<sup>12</sup>.

<sup>4</sup> G. CARAVALE, *Una tempesta perfetta? La fine del periodo di transizione, l'emergenza sanitaria e il problema del mercato interno*, in *Nomos*, 2/2020, p. 1. Diffusamente sul tema, M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads. Can the British State handle the challenges of devolution?*, The Constitution Society, 2021, nonché A. TORRE, "On devolution". *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2/2020, 203 ss.; C. MARTINELLI, *Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2020, Fasc. Spec. Monografico «Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto», 505 ss.; M. ONEILL, *Devolution and British Politics*, London, Routledge, 2013, R. DEACON – A. SANDY, *Devolution in United Kingdom*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2007 e P. LEYLAND, *Devolution, the British Constitution and the Distribution of Power*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 53, No. 4, 2002, 408 ss.

<sup>5</sup> A. PAUN – J. RUTTER – A. NICHOLL, *Devolution as a Policy Laboratory*, Institute For Government, 2016, 7.

<sup>6</sup> P. HOGWOOD, *The Asymmetric Institutions and Politics of Devolution*, in *La Costituzione Britannica*, Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Bari, Università degli Studi, 29-30 maggio 2003, Torino, Giappichelli editore, 2005, 410.

<sup>7</sup> Sul punto sia concesso un rinvio a S. GIANELLO, *La marcia verso lo Scotland's moment of destiny: un'analisi della campagna per il referendum*, in A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2016., 257-258.

<sup>8</sup> Sulle implicazioni del divorzio dall'Unione europea, ampiamente, C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2017.

<sup>9</sup> C. KINCAID, *Devolution and the Union: then and now*, in *The Constitution Unit*, 18 December 2018.

<sup>10</sup> House of Commons, Scottish Affairs Committee, *Oral evidence: Coronavirus and Scotland*, HC 314, 11 June 2020, Q 117.

<sup>11</sup> A. BLICK, *The Constitution after coronavirus: a discussion paper*, in *The Constitution Society*, 29 April 2020, 4.

<sup>12</sup> Sulla ricerca di un approccio coordinato all'interno di ordinamenti compositi si veda CoE, European Committee on Democracy and Governance (CDDG), *Democratic Governance and Covid-19. Preliminary Draft Report*, CDDG(2020)10, 31 August 2020, 11 ss.

Da ultimo, prima di entrare nel merito delle modalità con cui è stata organizzata l'azione britannica volta al contrasto delle problematiche in parola, si impone una precisazione circa la delimitazione temporale entro cui si è deciso di circoscrivere l'indagine che segue. Benché al momento in cui si scrive sia tuttora in itinere il processo di gestione degli effetti della pandemia, si è voluto focalizzare l'attenzione sui mesi immediatamente successivi all'individuazione dei primi casi di contagio al precipuo fine di analizzare quali siano state le scelte assunte nei momenti di massima emergenza, a riscontro di come dinanzi ad uno *stress test* di inedita portata, il sistema devolutivo ed in particolare l'interazione fra i governi di Londra, Edimburgo, Cardiff e Belfast abbia effettivamente dato prova di operare. Non si deve, infatti, dimenticare come nonostante Westminster conservi un cospicuo ventaglio di competenze ad esso riservate, fra le quali vi rientrano *key policies* dal più immediato impatto economico – estrinsecatesi, ad esempio, nel fornire supporto ad imprese e lavoratori dinanzi alle limitazioni all'esercizio delle rispettive attività – altrettante aree cruciali quali la tutela della salute, l'organizzazione del sistema sanitario e dei trasporti pubblici, nonché l'educazione scolastica ricadono nell'ambito delle materie devolute. Le stesse misure relative all'applicazione dei diversi *lockdown* territoriali sono state assunte nell'ambito della *public health legislation*, dunque frutto di decisioni separate, ancorché coordinate, dei rispettivi organi di governo nazionali.

## **2. L'iniziale “four nations approach” tra formale coordinamento e sostanziale omogeneità**

Superato l'iniziale momento di sottovalutazione del fenomeno critico che stava avanzando da parte del Primo Ministro Boris Johnson<sup>13</sup> – benché il 30 gennaio 2020 i *Chief Medical Officers* di Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord avessero consigliato l'innalzamento del livello di guardia da basso a moderato – in una prima fase la reazione britannica alla pandemia è stata caratterizzata da un discreto grado di integrazione e coordinamento *infra*-istituzionale palesatosi nell'assunzione di decisioni che, per quanto riconducibili singolarmente a ciascun governo, hanno plasticamente disvelato un percettibile grado di consonanza sostanziale, differenziandosi per lo più in termini temporali.

La scelta di non ricorrere allo strumento legislativo emergenziale del *Civil Contingencies Act 2004*, per quanto applicabile in circostanze «which threatens serious damage to human welfare in a place in the United Kingdom» (Section 1), a loro volta suscettibili di cagionare «loss of human life, human illness or injury, homelessness, damage to property, disruption of a supply of money, food, water, energy or fuel, disruption of a system of communication, disruption of facilities for transport, or disruption of services relating to health» (Section 2) ha trovato formale giustificazione nella necessità di individuare soluzioni all'interno di tempistiche non determinabili *ex ante*, in controtendenza con gli stringenti limiti temporali cui l'atto in parola

<sup>13</sup> G. CARVALE, *Dalla Brexit all'emergenza sanitaria. Il Regno Unito sperimenta la forma di governo parla-virtuale*, in *Nomos*, 1/2020, 3.

subordina l'efficacia delle misure adottate<sup>14</sup>. Sicché, il rinvenimento di una soluzione *ad hoc* è primariamente transitata attraverso la pubblicazione del *Coronavirus Action Plan*, un documento condiviso dai governi di Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord «recognizing the respective roles and responsibilities of the UK government and Devolved Administration [...] to tackle the [...] coronavirus outbreak»<sup>15</sup>. Di lì a breve è seguita l'approvazione del *Coronavirus Act 2020* che ha ricevuto il *royal assent* nella giornata del 25 marzo 2020 ed il quale, previo assenso legislativo delle amministrazioni devolute per il tramite della *Sewell Convention*, ha fornito ampi poteri ai quattro esecutivi in modo da fronteggiare il propagarsi della pandemia<sup>16</sup>. In tal senso, un chiaro esempio di direzione congiunta in questa fase la si può osservare con riferimento all'imposizione del primo *lockdown* generalizzato. Le misure restrittive sono entrate in vigore il 26 marzo 2020 in Inghilterra, Scozia e Galles, mentre in Irlanda del Nord si è dovuto attendere il 28 marzo 2020<sup>17</sup>.

La tendenziale omogeneità d'intervento in questa fase, scontate alcune fisiologiche differenze<sup>18</sup>, oltre che nella prevalente esigenza di contenere il propagarsi del virus e salvaguardare il funzionamento del *National Health System*<sup>19</sup>, da un punto di vista istituzionale trova riscontro anche nelle modalità attraverso le quali si è realizzato il formale coordinamento<sup>20</sup>. Durante questo periodo, infatti, diversi sono stati i luoghi del confronto. Sul versante delle relazioni intergovernative, anziché la via frammentaria dei *Joint Ministerial Committees (JMCs)* previsti dal *Memorandum of Understanding*, il cui (dis)funzionamento ha rappresentato nel corso degli anni uno degli anelli deboli del raccordo territoriale nel solco della *Devolution*<sup>21</sup>, per quanto avrebbero dovuto rappresentare il cuore delle formali relazioni intergovernative<sup>22</sup>, si è optato per la convocazione del *COBRA (Cabinet Office Briefing Rooms)*<sup>23</sup> presieduto dal Primo Ministro – a partire dalla riunione del 2 marzo dopo le critiche ricevute in seguito alla decisione di lasciarne inizialmente la guida a Matt Hancock, il *Secretary of State for*

<sup>14</sup> V. FREDIANELLI, *L'emergenza Covid-19 in Francia e nel Regno Unito: un bilancio comparato*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020, Fasc. Spec. Monografico «L'emergenza sanitaria da Covid-19: una prospettiva di diritto comparato», p. 76. In aggiunta, House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny of the Government's handling of Covid-19*, Fourth report of Session 2019-21, HC 377, 10 September, 9 ss.

<sup>15</sup> *Coronavirus: action plan. A guide to what you can expect across the UK*, 3 March 2020, p.to 1.3.

<sup>16</sup> Cfr. G. CARVALE, *Il Coronavirus Act 2020 e le misure adottate dal Regno Unito per affrontare l'emergenza Covid-19*, in *Nomos*, 1/2020.

<sup>17</sup> Si veda in proposito, *Coronavirus lockdown rules in each part of the UK*, Institute For Government, 29 March 2021.

<sup>18</sup> A livello normativo si vedano per la Scozia il *The Health Protection (Coronavirus) (Restriction) (Scotland) Regulations 2020*, per il Galles il *The Health Protection (Coronavirus) (Restriction) (Wales) Regulations 2020* e per l'Irlanda del Nord il *The Health Protection (Coronavirus) (Restriction) (Northern Ireland) Regulations 2020*. I primi due entrati in vigore il 26 marzo 2020, l'ultimo il 28 marzo 2020. Relativamente alla sola Scozia, si segnala altresì l'approvazione, sottoposta a *royal assent* il 6 aprile 2020, del *Coronavirus (Scotland) Act 2020*. Un provvedimento legislativo approvato dal Parlamento di Holyrood sulla falsariga di quello "generale" introdotto da Westminster con il quale si è fornito alle istituzioni nazionali la possibilità di introdurre ulteriori misure quali, ad esempio, maggiori tutele a sostegno degli affittuari in difficoltà con i pagamenti o relativi al funzionamento degli organismi giurisdizionali.

<sup>19</sup> A. TORRE, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, cit., 1792.

<sup>20</sup> *What parts of the coronavirus response are the responsibilities of the devolved administrations?*, Institute For Government, 1 July 2020.

<sup>21</sup> Conf. N. MCEWEN – M. KENNY – J. SHELDON – C. BROWN SWAN, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, in *The Political Quarterly*, Vol. 91, No. 3, 2020, 632 ss, P. LEYLAND, *The Constitution of United Kingdom. A Contextual Analysis*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford, Hart Publishing, 2012, 262-263.

<sup>22</sup> House of Commons, Scottish Affairs Committee, *The Relationship between the UK and the Scottish Governments*, Eight Report of Session 2017-2019, HC 1586, 7 June 2019, 11 (p.to 20).

<sup>23</sup> Sulle funzioni del *COBRA* si veda *COBR (COBRA)*, Institute For Government, 30 March 2020.

*Health and Social Care*<sup>24</sup> – ed all'interno del quale hanno partecipato i ministri devoluti di volta in volta competenti nonché, in diverse occasioni, gli stessi *First Ministers* di Scozia e Galles, Nicola Sturgeon and Mark Drakeford, nonché il *First Minister* nordirlandese Arlene Foster e il *Deputy First Minister* Michelle O'Neill<sup>25</sup>. Quest'ultimo, riunitosi per la prima volta il 24 gennaio 2020, allorché la pandemia all'interno dei confini britannici poteva ancora dirsi in una fase ancestrale, ha operato con continuità sino al mese di maggio 2020, contandosi ben 15 incontri durante questo periodo. Ancorché non un luogo propriamente decisionale, in virtù dell'articolato riparto competenziale fra Londra e i territori devoluti, nondimeno ha incardinato un ruolo cruciale nella definizione delle linee guida sulla base delle quali sono stati susseguentemente adottati i relativi provvedimenti<sup>26</sup>.

L'attività del *COBRA*, a sua volta, è stata coadiuvata dall'apporto scientifico del *SAGE* (*Scientific Advisory Group on Emergencies*), guidato da Sir Patrick Vallance, il *Government Chief Scientific Adviser* (*GCSA*) e da Chris Whitty, il *Chief Medical Officer* (*CMO*) e composta da esperti scientifici, tanto governativi quanto esterni all'amministrazione<sup>27</sup>. Scozia e Galles, addirittura, hanno dato vita a proprie strutture "parallele", contribuendo di tal guisa al flusso informativo all'interno di quest'ultimo in modo da fornire una visuale maggiormente diffusa della propagazione del virus. Al di là di quest'ultimo aspetto, ad ogni modo, il coordinamento si è potuto apprezzare anche sul lato della condivisione delle informazioni scientifiche. I *Chief Scientific Advisers* (*CSAs*) e i *Chief Medical Officers* (*CMOs*) delle quattro amministrazioni sono stati soliti riunirsi più volte a settimana secondo un approccio «four-nation basis»<sup>28</sup>.

Considerata la sintetica ricostruzione della catena decisionale durante i primi mesi di pandemia e la sua tendenza all'interazione fra i diversi poli, è ad ogni modo necessario aggiungere un ulteriore tassello al complesso mosaico oggetto di osservazione: ossia che «coordination between the four Nations on the UK exit strategy is a sensible aspiration. But coordination is not the same as homogeneity, and the UK exit strategy is not the same as the UK government exit strategy»<sup>29</sup>.

### **3. L'allentamento delle misure restrittive e il progressivo disallineamento nella definizione della "exit strategy".**

<sup>24</sup> Fatta eccezione per il lasso temporale intercorrente fra l'ultima metà del mese di marzo 2020 e l'inizio del mese di aprile quando a causa del ricovero del Primo Ministro Jhonson la direzione della cabina d'emergenza è stata affidata a Dominici Raab, *First Secretary of State e Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs*.

<sup>25</sup> Sulla funzione di coordinamento del *COBRA*, positivamente, A. BLICK, *The Constitution after coronavirus: a discussion paper*, cit., 14.

<sup>26</sup> *UK government coronavirus decision making: key phases*, Institute For Government, 29 June 2020.

<sup>27</sup> Sul ruolo del *SAGE*, per alcuni rilievi critici della sua interazione con il *COBRA* ed in particolare con il *Cabinet*, si rimanda a S. NICKSON – A. THOMAS – E. MULLENS-BURGESS, *Decision making in a crisis. First responses to the coronavirus pandemic*, Institute For Government, August 2020, 40 dove gli Autori non mancano di sottolineare come in diverse occasioni è sembrato che all'organismo scientifico, anziché l'attività di supporto consultiva, sia stata affidata una sorta di funzione informale di *policy-making*. Di contro, riprendendo le osservazioni contenute nel paper *de quo*, «SAGE is set up to provide tailored scientific advice based on the available evidence, but is not responsible for formulating government policy: that is the domain of ministers and their departments».

<sup>28</sup> A. PAUN – J. SARGENT – A. NICE, *A four-nation exit strategy. How the UK and devolved governments should approach coronavirus*, Institute For Government, May 2020, 3.

<sup>29</sup> A. PAUN – J. SARGENT – A. NICE, ult. op. cit., 9.

Con i primi segnali – segnatamente inveritieri ove ci si rapporti ad essi in ottica retrospettiva – di allentamento della curva del contagio e in previsione di una riduzione dei provvedimenti di contenimento, anche l’iniziale coordinamento fra le quattro *Nations* è venuto a mancare, in specie nella configurazione dei rapporti fra Westminster, Holyrood, Cardiff e Stormont. Una diversificazione che non si è avuta solo in ragione dell’assunzione di politiche eterogenee, quanto anche in virtù di una sostanziale ridefinizione unilaterale dei processi e dei luoghi decisionali da parte del governo di Londra<sup>30</sup>.

Sul piano figurativo, il momento dal quale si tende a far derivare il venir meno del “*four Nations approach*” è imputabile alla dichiarazione pubblica del Primo Ministro Jhonson, il quale il 10 maggio 2020 ha ufficialmente annunciato un affievolimento delle prescrizioni limitative della circolazione mutando il messaggio governativo dal precedente «stay at home, protect the NHS, save lives» al più lasco «stay alert, control the virus, save lives», aggiungendo altresì che «anyone who can’t work from home, for instance, those in construction or manufacturing, should be actively encouraged to go to work»<sup>31</sup>. Un mutamento non concordato con gli altri governi che hanno dovuto, in risposta, rettificare il messaggio del Primo Ministro confermando il momentaneo mantenimento delle precedenti disposizioni, predisponendo nelle settimane successive proprie linee guida relative alla diminuzione delle restrizioni alle libertà di movimento e al distanziamento sociale<sup>32</sup>. Divergenze che legittime e finanche opportune nell’ambito della ripartizione delle competenze, al contempo sono state foriere di ingenerare un quadro comunicativo di riferimento tutt’altro che univoco. Non di rado, infatti, il messaggio veicolato dal Westminster, ancorché riferito esclusivamente al territorio inglese, è parso portatore di una prescrittività *UK-wide*, generando così incertezze nei confronti della popolazione interessata. Un esempio emblematico di quanto si va dicendo è riconducibile propriamente alle richiamate parole del Primo Ministro, volte ad incoraggiare la ripresa di alcune attività lavorative. Ebbene, come è stato attentamente messo in luce, «this posed the dilemma for people who commuted work in England from another part of the UK, who were unsure which government’s advice to follow, particularly those living in Wales where a five-mile travel limit was still in place at that point»<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> J. GALLAGHER, *Coronavirus and the Constitution*, in *Centre of Constitutional Change*, 27 May 2020.

<sup>31</sup> House of Commons, Scottish Affairs Committee, *Coronavirus and Scotland: Interim Report on Intergovernmental Working*, First Report of Session 2019-2021, HC 314, 23 July 2020, 17 (p.to 31). Si veda, in aggiunta, S. CUSHION – N. SOO – M. KYRUAKIDOU – M. MORANI, *Different lockdown rules in the four nations are confusing the public*, in *London School of Economics and Political Science Blog*, 22 May 2020.

<sup>32</sup> Cfr. A. PAUN, *Five key questions about coronavirus and devolution*, in *The Constitution Unit*, 31 May 2020.

<sup>33</sup> J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus*, Institute For Government, October 2020, 11. Sulla scarsa chiarezza della comunicazione delle autorità di governo, in particolare da parte di Whitehall, si rimanda a House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Government transparency and accountability during Covid 19: The data underpinning decisions*, Eight Report of Session 2019-2021, HC 803, 15 March, 3 ove, oltre a stigmatizzare lo scarso coordinamento con i governi devoluti, si afferma come alla luce delle straordinarie limitazioni imposte ai singoli individui ed agli enormi costi sopportati dal Paese nel suo complesso, «there is a moral imperative for Government to clearly justify each of their decisions». In dottrina, J. GALLAGHER, *Coronavirus and the Constitution*, cit. Da ultimo, sull’importanza della comunicazione pubblica durante la pandemia, J. GROGAN – N. WEINBERG, *Principles to Uphold the Rule of Law and Good Governance in Public Health Emergencies*, in *Reconnect*, August 2020 pp. 9 ss. e R. HOGARTH, *The government must draw a clear line between law and guidance during the coronavirus crisis*, Institute For Government, 1 April 2020.

Dalla prospettiva del coordinamento non si può fare a meno di osservare come il cambio di passo nelle relazioni fra le diverse componenti del Regno Unito sia seguito, risultando così il frutto, di una palpabile rimodulazione dei luoghi del confronto politico. Già a partire dalla seconda metà del mese di marzo 2020 erano stati costituiti quattro *Ministerial Implementation Committees (MIGs)* ripartiti in altrettante *policy area: Healthcare*, presieduto dal *Secretary of State for Health and Social Care*, Matt Hancock; *Public Services*, presieduto dal *Minister for the Cabinet Office*, Micheal Gove; *Economy*, presieduto dal *Chancellor of the Exchequer*, Rishi Sunak e, da ultimo, *International*, presieduto dal *Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs*, Dominic Raab<sup>34</sup>. Questi avevano il compito di far confluire le proprie risultanze quotidianamente nelle riunioni del C-19 il quale, a sua volta, avrebbe dovuto monitorare lo stato di diffusione del virus portando a concretezza le scelte generali di carattere strategico deliberate dal *COBRA*. A dispetto della formale distribuzione delle responsabilità, a partire dal mese di maggio i Comitati di Implementazione Ministeriali sono parsi divenire i reali centri di *decision-making*, iniziando a sollevare le resistenze dei governi devoluti, stante il progressivo scemare della loro effettiva capacità d'incidenza<sup>35</sup>.

Nonostante ciò, sempre nel mese di maggio 2020 il governo britannico ha deciso nuovamente di mettere mano all'assetto decisionale in essere, modificandolo. Se da un lato sono *de facto* cessate le riunioni del *COBRA* – non avendo avuto luogo tra il 10 maggio e il 12 settembre 2020 – dall'altro si è optato per il superamento del sistema dei Comitati ministeriali e la loro sostituzione con due *Cabinet Committees*, sulle basi dello schema già tracciato nelle ultime fasi dei negoziati *Brexit*<sup>36</sup>. Il primo di essi, denominato *Covid-19 Operation Committee*, presieduto dal *Minister for the Cabinet Office*, Michael Gove, al quale sarebbero stati affiancati in “composizione fissa” il *Chancellor of the Exchequer* e il *Secretary of State for Health and Social Care*, oltre ad altri membri del *Cabinet* in funzione del suo ordine del giorno ed avente lo scopo «to deliver the policy and operational response to Covid-19»<sup>37</sup>. Il secondo, invece, sotto la definizione di *Covid-19 Strategy Committee*, presieduto dal *Prime Minister* Boris Jhonson e composto dal *Chancellor of the Exchequer*, dal *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and First Secretary of State*, dal *Secretary of State for the Home Department*, dal *Minister for the Cabinet Office*, dal *Secretary of State for Health and Social Care* e dal *Secretary of State for Business Energy and Industrial Strategy*, con l'obiettivo di guidare «the Government's strategic response to Covid-19, considering the impact of both the virus and the response to it, and setting the direction for the recovery strategy»<sup>38</sup>.

Come è osservabile *prima facie*, dagli stessi è stato espunto qualsiasi riferimento – tanto in termini operativi quanto compositivi – alla questione devolutiva, la quale è rimasta sostanzialmente estranea al funzionamento dei medesimi. Dal punto di vista delle vie del

<sup>34</sup> Sul funzionamento dei Comitati di Implementazione Ministeriale, *Cabinet Committees*, Institute For Government, 1 July 2020.

<sup>35</sup> *UK government coronavirus decision making: key phases*, cit.

<sup>36</sup> Cfr. A. THOMAS, *The Prime Minister is right to apply his Brexit management model to coronavirus*, Institute For Government, 5 June 2020.

<sup>37</sup> House of Commons, Scottish Affairs Committee, *Coronavirus and Scotland: Interim Report on Intergovernmental Working*, cit., 22 (p.to 54).

<sup>38</sup> House of Commons, Scottish Affairs Committee, *Coronavirus and Scotland: Interim Report on Intergovernmental Working*, cit., 22 (p.to 55).

raccordo, lungo una direzione che era già andata progressivamente dipanandosi all'esito delle primissime fasi di risposta alla pandemia, queste ultime sono divenute appannaggio di forme di coordinamento prettamente informali, a discapito di un approccio olistico in grado di tenere insieme, almeno apparentemente, le diverse esigenze provenienti dalle varie parti del Regno Unito. Un aspetto, quest'ultimo, icasticamente sottolineato dalla relazione dello *Scottish Affairs Committee* della Camera di Comuni allorché si è specificato come «we are concerned to hear that Ministerial Implementation Groups (MIGs) and COBRA have ceased to meet in the context of the pandemic. From what we have heard about how communication standards currently stand, decision-makers in devolved nations have come to be consulted in an informal way, rather than via formalised, minuted mechanisms like the *JMC* [...] The Government should explain why *MIGs* and *COBRA* have ceased to meet and what consultation there was with the Scottish, and other devolved governments, prior to this decision»<sup>39</sup>.

#### 4. *Riflessioni conclusive.*

Volendo trarre delle considerazioni sulla base di quanto visto sinora, così come ricordato *supra* nella premessa, l'obiettivo di questo breve scritto non è mai coinciso con l'ambizioso tentativo di voler ricostruire analiticamente il succedersi diacronico dei provvedimenti adottati, nella loro eterogeneità, nelle diverse parti del Regno Unito. Al contrario, ciò che si è inteso porre all'attenzione è il duplice piano sul quale ha dispiegato la propria operatività il modello devolutivo britannico: l'organicità (eventuale) delle misure attuate, da un lato, ed il coordinamento (necessario), dall'altro. Due livelli che ad una prima lettura superficiale potrebbero essere erroneamente fatti coincidere ma che, ad una più accorta osservazione, disvelano tutta la loro diversità. In parte lo si è già anticipato, ma vale la pena ribadirlo, «co-ordination does not mean there should be uniformity across the UK, but that the four governments must work together, sharing information, considering the implication for one another and, where they consider necessary, aggregating common elements of their approach»<sup>40</sup>.

Non v'è, dunque, da stupirsi se sul piano delle scelte assunte dai quattro governi, scontata una fase di primaria emergenza, queste sono andate differenziandosi rispetto ad un primario approccio tendenzialmente parallelo. Divergenze che non debbono neppure essere ricondotte minimalisticamente al mero confronto con il dato empirico del tasso di contagio territoriale, quanto a doverose oltreché necessarie ponderazioni di ordine politico. Basti pensare, a tal proposito, alla decisione del Primo Ministro di anticipare le riaperture di molte attività non indispensabili, allentando le restrizioni del *lockdown* e del distanziamento sociale. Ancorché, al vaglio di un giudizio di valore, possa essere apprezzata in termini negativi, è stata indubbiamente il frutto della presa in considerazione di molteplici variabili e l'estrinsecazione di una particolare sensibilità nella relazione dicotomica fra la tutela della salute e le esigenze,

<sup>39</sup> House of Commons, Scottish Affairs Committee, *Coronavirus and Scotland: Interim Report on Intergovernmental Working*, cit., 23 (p.to 60). *Conf.*

<sup>40</sup> J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus*, cit., 1.



affatto secondarie, di supportare il sistema economico. Nuovamente, «co-ordination between the four governments of the UK is not an end unto itself; it is only desirable to the extent it leads to better outcomes»<sup>41</sup>. La stessa *devolution*, d'altronde, trova la sua stessa *raison d'être* nella decentralizzazione decisionale, conferendo, *rectius* delegando, alle rappresentanze politiche di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord un considerevole spettro di attribuzioni da far valere anche, e verrebbe da dire soprattutto, in contraddizione con quanto stabilito a Westminster e Whitehall. Vero è che molto spesso i rapporti fra il centro e la periferia nella cornice ordinamentale del Regno di *Her Majesty* scontano quello che è stato denominato con l'appellativo di “*devolution paradox*”, ovvero la tendenza per la quale «voters often simultaneously express support for the principle of devolved decision-making, and resistance to the reality of different rules and rights applying in different parts of the country»<sup>42</sup>. Nondimeno, tale contraddizione, per quanto in determinate circostanze possa gettare le premesse di un riavvicinamento sul fronte dei provvedimenti, non toglie sostanza all'architettura della *devolution*. In tal senso, dunque, se posta in comparazione con altri modelli di organizzazione statale decentrata – Italia, Spagna e Germania solo per indicarne alcuni pur nella loro diversità – che alla prova della pandemia hanno visto la bilancia decisionale pendere molto spesso verso il centro anziché in direzione dei vari soggetti territoriali, il sistema britannico, riprendendo una parola il cui impiego è stato massiccio nel corso degli ultimi mesi, ha denotato un elevato grado di “resilienza” nella ripartizione delle competenze fra i diversi fori decisionali.

Altro aspetto, invece, è quello che concerne il coordinamento fra di essi. Trascorso, come si è dato atto, un primo periodo di effettiva cooperazione concretizzatasi con la scelta di far convogliare il flusso informativo e decisionale all'interno della cabina di regia del COBRA e nel quale «the Governments were literally [...] at the same page»<sup>43</sup>, a stretto giro si sono riaffacciate le medesime, risalenti, problematiche relative all'individuazione di meccanismi di formale cooperazione intergovernativa<sup>44</sup>. La stessa opzione del *Cabinet Office Briefing Rooms*, in fondo, rivela l'individuazione, in funzione della necessità, di forme di raccordo prevalentemente informale, rispetto ai più consoni Comitati Ministeriali. Una realtà i cui contorni si definiscono anche in ragione dell'ulteriore tendenza fatta propria da Londra e figlia di un centralismo tutt'altro che superato, per cui anche in ambiti non riservati il governo britannico non di rado mostra un atteggiamento volto ad inglobare il margine di autonomia delle *Nations*<sup>45</sup>. L'effetto, nel caso di specie, si è concretato in una comunicazione spesso confusa nei confronti della popolazione, a tratti smarrita di fronte alla difficoltà di comprendere quali misure trovassero applicazione nei propri confronti e quali, invece, no.

Infine, così come per molti altri aspetti non propriamente riferibili al tema di cui si tratta, la pandemia da Covid-19 ha rappresentato un forte elemento di esaltazione e catalizzazione, rispettivamente, di situazioni e processi già in atto, ove non addirittura sedimentati da tempo.

<sup>41</sup> J. HARRINGTON – E. THOMAS – B. HUGHES-MOORE, Is there a welsh Health Law? *Values, Divergence and Devolution after Covid-19*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25 January 2021.

<sup>42</sup> A. PAUN, *Five key questions about coronavirus and devolution*, cit.

<sup>43</sup> House of Commons, Scottish Affairs Committee, *Coronavirus and Scotland*, Second Report of Session 2019-21, HC 895, 22 October 2020, 9 (p.to 10).

<sup>44</sup> Criticamente, sul punto, C. MULLAY, *No unity in the United Kingdom*, in *VerfBlog*, 26 June 2020.

<sup>45</sup> *Passim* A. GIOVANNINI, *Covid-19 and English Devolution*, in *Political Insight*, September 2020.

Lo stesso discorso non fa eccezione rispetto alla *devolution*. Guardando in prospettiva, non è ovviamente questa la sede per procedere a speculazioni su quale potrà essere il futuro del Regno Unito (anche) in ragione delle ripercussioni dettate dal virus. Una cosa, però, è fuor di dubbio. Come mai probabilmente prima d'ora, la pandemia ha permesso a Scozia, Galles ed Irlanda del Nord di saggiare la propria capacità di gestione di settori particolarmente sensibili della vita pubblica. Le stesse rilevazioni sondaggistiche del *sentiment* popolare dimostrano, mediamente, un maggiore apprezzamento della gestione *lato sensu* dell'emergenza a livello locale anziché a quello centrale. I risultati della recente tornata elettorale scozzese, con la riconferma dello *Scottish National Party* (SNP), da solo in grado di raggiungere la quasi maggioranza assoluta dei seggi in seno al Parlamento, sono il riscontro fattuale di questa tendenza, ridando forza alla fiamma che arde dietro alle richieste di un secondo referendum indipendentista. Analogo discorso, *mutatis mutandis*, trova applicazione rispetto alle rivendicazioni unioniste nordirlandesi.

Al tempo stesso, tuttavia, come attentamente suggerito «unionists will point to the role the UK government has played – both in providing additional financial resources to all parts of the country, and in coordinating a UK-wide public health response, for instance through creating additional COVID-19 testing capacity [...] on the other hand, the crisis has enabled the devolved administrations to demonstrate their own capacity to coordinate much of the coronavirus response within their territories»<sup>46</sup>. Una disparità di vedute che, in qualunque modo la si voglia considerare, fonda le sue radici ben al di là delle coeve vicende legate alla pandemia. Sicché, per concludere, almeno per quanto riguarda la questione territoriale, i prossimi mesi sono destinati a riportare indietro le lancette del dibattito pubblico, sebbene con nuove argomentazioni a disposizione di ambo le parti. In altri termini, per concludere con una battuta, nonostante tutto, *business as usual*!

---

<sup>46</sup> A. PAUN, *Five key questions about coronavirus and devolution*, cit.