



Claudio Martinelli*

Il Regno Unito di fronte alla pandemia: assetti costituzionali, adattamenti procedurali e scelte politiche**

SOMMARIO: 1. Introduzione metodologica. – 2. Il *Coronavirus Act 2020*. – 3. I lavori parlamentari alla prova del Covid-19. – 4. Gli interrogativi costituzionali aperti dalla malattia di Boris Johnson. – 5. Le articolazioni della *Devolution* come strumento di contrasto alla pandemia. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione metodologica

Nei dibattiti scientifici tra gli economisti uno degli argomenti più ricorrenti è la cosiddetta “teoria del Cigno nero”, elaborata dal matematico ed epistemologo di origine libanese Nassim Nicolas Taleb¹. Come è noto, si tratta di una metafora, mutuata dall’osservazione del regno animale, che indica il verificarsi di un evento eccezionale e inaspettato. Di fronte a questa situazione, la teoria studia le conseguenze che l’evento determina, o che potrebbe determinare, e i comportamenti che gli operatori del settore coinvolto tengono, o dovrebbero tenere, per farvi fronte razionalmente. Tra gli esempi storici che si citano troviamo il repentino crollo dell’Unione Sovietica o la tragedia dell’11 settembre. Si discute molto se la pandemia da Covid-19 possa essere ricompresa in questa categoria concettuale. Secondo il suo autore, per esempio, la risposta non può che essere negativa poiché manca l’elemento determinante dell’imprevedibilità: le epidemie ci sono sempre state e in un mondo globalizzato che non si preoccupa di difendersi preventivamente e su scala planetaria non possono che trasformarsi in pandemie, con inevitabili conseguenze sulle dinamiche economiche².

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi di Milano “Bicocca”.

** Contributo sottoposto a *double blind review*. Il saggio 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.

¹ Cfr. N.N. TALEB, *Il Cigno nero. Come l’improbabile governa la nostra vita*, Milano, il Saggiatore, 2008.

² Si veda in tal senso l’intervista concessa dall’Autore a *la Repubblica* il 5 marzo 2020: «Scossa al sistema ma questo non è il mio Cigno nero».

Naturalmente non mi permetto di entrare nel dibattito tra epistemologi ed economisti sul punto, e tuttavia credo si possa costatare come la pandemia abbia certamente agito da “Cigno nero” sugli ordinamenti costituzionali. Fuor di metafora, intendo porre in rilievo come tutti i sistemi giuridici rientranti a pieno titolo nelle categorie concettuali del costituzionalismo democratico, compresi quelli dotati di norme specifiche di rango costituzionale sulle situazioni di emergenza, si sono trovati a fronteggiare una situazione per molti versi nuova e impreveduta, per lo meno nei termini qualitativi e quantitativi che abbiamo riscontrato, con strumenti spesso tutti da inventare, e con una tensione continua e talvolta incompatibile tra valori astratti ed esigenze concrete.

Dunque, con il Covid-19 ci troviamo al cospetto di un tema dalla fortissima pregnanza costituzionale, che ha messo sotto tensione (e qualche volta perfino sotto scacco) gli ordinamenti più avanzati e raffinati prodotti nella storia dell’Umanità. Ovviamente le diversificate caratteristiche peculiari di ciascuno di essi hanno contribuito, insieme a mille altri fattori, a differenziare le risposte di tutti gli Stati coinvolti, determinando inevitabili asimmetrie quanto a prontezza, lucidità ed efficacia.

Questo scritto si propone di esaminare e capire l’impatto che ha avuto la vicenda Covid-19 sulle dinamiche della forma di Stato e della forma di governo in Gran Bretagna³. Da questo punto di vista il Regno Unito presenta molteplici elementi di grande interesse, sia sul piano strettamente giuridico sia su quello più latamente politico, dovuti a diversi fattori, tra cui il suo essere uno dei principali teatri della globalizzazione, il fatto di trovarsi nel mezzo delle trasformazioni legate alla Brexit, essere un’isola non solo geograficamente ma anche per i caratteri del suo sistema costituzionale. In merito a ciascuna di queste peculiarità i temi da trattare sarebbero infiniti ma qui ci limiteremo a segnalare alcuni momenti particolarmente significativi per la vita degli organi tradizionali della *British Constitution*, segnatamente Parlamento, Governo e istituzioni devolute, nella traiettoria di questa tragica esperienza. In sostanza, non analizzeremo la natura e i contenuti dei provvedimenti dal punto di vista sanitario, se non per qualche breve cenno necessario ai nostri fini, bensì esamineremo l’evoluzione dei rapporti tra Legislativi ed Esecutivi, centrali e periferici, nel quadro della vicenda Covid-19, concentrando l’attenzione su una selezione di profili di interesse costituzionalistico suscitati dalle modalità giuridiche e politiche con cui il Regno Unito ha affrontato le problematiche aperte da questa emergenza.

Preliminarmente credo sia importante sottolineare, per fissare un punto fermo generale e per capire il contesto in cui si sono verificati i fenomeni che andremo a descrivere e a interpretare, come le caratteristiche intrinseche della costituzione britannica obblighino sempre gli organi costituzionali ad un costante adattamento ai problemi che si trovano a fronteggiare. L’assenza di una Carta rigida, in grado di fissare in modo relativamente definito i rapporti tra i poteri centrali, e poi tra questi e le istituzioni territoriali, lascia ampio spazio ai protagonisti della vita politica per muoversi diversamente in funzione delle circostanze. Questa costatazione sarà sempre presente come chiave interpretativa dei fenomeni di cui tratteremo e sarà anche decisiva

³ Sul tema cfr. A. TORRE, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1781-1810.

per comprendere la tesi di fondo che animerà questo scritto, e cioè l'avvertenza a non sovrapporre mai il giudizio sulle scelte politiche operate discrezionalmente dai protagonisti con quello sulla vitalità o sulle carenze della Costituzione di fronte ad un evento come questo: si tratta di due piani diversi che devono sempre essere tenuti separati.

Un *caveat* di importanza centrale fin dalla valutazione della posizione iniziale del Governo guidato dal Primo Ministro Boris Johnson. Un approccio che solo con una buona dose di *understatement* britannico potremmo eufemisticamente definire "eccentrico". Come si ricorderà, inizialmente il governo britannico aveva preso una posizione quanto mai discutibile, completamente diversa rispetto agli Stati che si preparavano a imporre il Lockdown. Durante una celebre conferenza stampa tenuta a Londra il 13 marzo 2020, il Primo Ministro annunciava di voler perseguire la strategia dell'immunità di gregge, esortando i cittadini a prepararsi all'inevitabile corollario di iniziali decessi. Successivamente, però, con uno *Statement* del 23 marzo, lo stesso Premier cambiava repentinamente indirizzo e lo sintetizzava in una frase secca e stentorea: «From this evening I must give the British people a very simple instruction - you must stay at home»⁴. Da quel momento le carte in tavola cambiarono completamente, e si aprirono svariate problematiche giuridiche di non poco conto.

2. II Coronavirus Act 2020

Per comprendere gli aspetti essenziali di queste problematiche giuridiche è necessario sottolineare innanzitutto come dal punto di vista legislativo gli organi costituzionali avessero cominciato a muoversi ben prima della iniziale presa di posizione dell'Esecutivo. Infatti, già il 10 febbraio, dunque dopo la diffusione delle allarmanti notizie provenienti dalla Cina (con il corredo delle immagini terrificanti che tutti ricordiamo) ma molto prima che si scoprisse che il virus stava già circolando tra la popolazione britannica, il Governo aveva presentato in Parlamento, per la prescritta approvazione tramite risoluzione di ciascuna Camera, il *Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020*, uno *Statutory Instrument*, pensato per contrastare eventuali trasmissioni epidemiche, che dotava di poteri, immediati ed effettivi, gli apparati del sistema sanitario «to screen, isolate and detain those at risk of spreading Covid-19». Si trattava di un atto normativo del Governo che poggiava su un contesto legislativo risalente al *Public Health (Control of Diseases) Act 1984*, come emendato dal successivo *Health and Social Care Act 2008*⁵.

Tra le disposizioni più rilevanti, soprattutto in termini di poteri straordinari attribuiti ad organi pubblici limitativi delle libertà individuali, il testo consentiva alle forze dell'ordine di

⁴ Per mettere nella dovuta evidenza la cesura con l'indirizzo precedente è interessante richiamare le parole drammatiche con cui si apriva il discorso di Boris Johnson: «The coronavirus is the biggest threat this country has faced for decades», a dimostrazione di come il Governo si fosse accorto già dopo qualche giorno del fallimento della strada inizialmente intrapresa. E ancora più eloquente appare la seguente affermazione: «To put it simply, if too many people become seriously unwell at one time, the NHS will be unable to handle it - meaning more people are likely to die, not just from Coronavirus but from other illnesses as well. So it's vital to slow the spread of the disease». Insomma, un *overruling* di 180 gradi, che tuttavia sul piano dell'efficacia degli interventi sanitari costò al Regno Unito un ritardo di qualche settimana che finì per dispiegare i suoi effetti per diversi mesi.

⁵ Cfr. B. BALOGUN - E. ROUGH - G. HILL-CAWTHORNE - E. POTTON, *Coronavirus Bill: Background*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 8863, 20 March 2020.

mantenere in quarantena persone a rischio o sospettate di avere contratto il virus. Lo stesso giorno un comunicato stampa del Department of Health and Social Care spiegava che le misure restrittive si erano rese necessarie per assicurare che: «NHS staff dealing with possible cases can be confident the necessary powers are in place to keep individuals in isolation where public health professionals believe there is a reasonable risk an individual may have the virus».

Il testo era corredato di una automatica *Sunset Clause* di due anni e, trattandosi di normativa delegata in una materia devoluta, poteva valere solo per l'Inghilterra. Questo limite sulla competenza territoriale suscitò molte preoccupazioni nei dibattiti parlamentari. In particolare, i Lords espressero l'auspicio che non solo il Governo restasse in costante contatto con le istituzioni devolute per il necessario coordinamento con le misure che a loro volta stavano prendendo Scozia, Galles e Irlanda del Nord, ma anche che prendesse in considerazione l'opportunità di introdurre un nuovo provvedimento legislativo «that would cover the entirety of the UK»⁶.

In realtà si trattava di preoccupazioni e intendimenti di cui il Governo si stava già facendo carico poiché nel suo *Coronavirus Action Plan*⁷, concordato con i Governi devoluti e pubblicato il 3 marzo, aveva confermato che stava preparando un progetto di legge per introdurre specifiche misure di contrasto al Covid-19 valide su tutto il territorio nazionale, le cui linee guida vennero infatti rese note in un successivo report del 17 marzo⁸.

Dunque, il 19 marzo il Governo britannico presenta alla Camera dei Comuni il progetto di legge, *Coronavirus Bill 2019-21*⁹, il cui breve iter parlamentare si conclude il 25 marzo, giorno in cui riceve anche il *Royal Assent*, entrando così in vigore.

Il *Coronavirus Act 2020* è una legge molto composita, che consta di 102 articoli e 29 allegati. Il suo principale obiettivo consiste nella protezione della salute individuale e collettiva, attraverso misure atte a limitare il più possibile la diffusione dell'infezione in modo da alleggerire la pressione sulle strutture dei sistemi sanitari. Le Linee Guida del Governo spiegano che i provvedimenti possono essere raggruppati in cinque categorie suddivise per obiettivi: a) incrementare lo staff utilizzabile dalle strutture sanitarie, per esempio permettendo al personale andato recentemente in pensione di ritornare al lavoro; b) alleggerire la pressione innanzitutto sul *frontline staff*, intervenendo anche sugli adempimenti burocratici a cui sono soggetti coloro che occupano queste posizioni, con l'obiettivo di eliminarli o ridurli al minimo; c) contenere e rallentare il virus attraverso il rispetto del distanziamento sociale; d) trattare i deceduti con rispetto e dignità; e) assicurare un supporto economico e finanziario alle persone e alle imprese.

⁶ Così Lord Bethell, House of Lords Debate, 9 March 2020.

⁷ Cfr. DEPARTMENT OF HEALTH AND SOCIAL CARE, *Coronavirus: Action Plan. A Guide to what you can expect across the UK*, 3 March 2020, in cui si affermava, tra l'altro, che il Governo avrebbe considerato ogni «legislative options, if necessary, to help systems and services work more effectively in tackling the outbreak» e assicurava che «any necessary changes to legislation are taken forward as quickly as possible».

⁸ Cfr. DEPARTMENT OF HEALTH AND SOCIAL CARE, *Guidance: What the Coronavirus Bill will do*, 17 March 2020.

⁹ Su cui cfr. D. NATZLER, *Parliament and COVID-19: the Coronavirus Bill and beyond*, in *The Constitution Unit*, 23rd March 2020 che così concludeva il suo commento: «These are clearly testing times for parliament's constitutional role, as they are for the other elements of the constitution, from the monarchy downwards. It is early days, but unexpected things can be done quickly and effectively. Let us be thankful for the flexibility inherent in our constitutional arrangements that makes that possible».

Il testo contiene la possibilità di introdurre tutte le misure specifiche che debbono essere adottate in questi casi, e che sono ormai ben note anche al di qua della Manica: distanziamento sociale, restrizioni alla libertà di circolazione, chiusura di edifici e servizi pubblici, limitazioni alle attività produttive, reclutamento emergenziale del personale sanitario, rinvio di *Local Elections*¹⁰, e così via¹¹.

Ma al di là dei singoli e dettagliati provvedimenti di ordine strettamente socio-sanitario, questa legge presenta alcuni profili di notevole interesse sul piano costituzionale. In particolare, si segnalano i rapporti tra le fonti del diritto coinvolte nella normativa e la disciplina della *Sunset Clause*, tutte questioni molto delicate perché toccano gli equilibri della forma di governo e la protezione dei diritti individuali.

Separiamo i due profili e iniziamo ad occuparci del primo. Per capire le ricadute di questa legge sul sistema delle fonti si tenga preliminarmente presente che siamo di fronte ad un ordinamento costituzionale che non contempla l'istituto del decreto-legge. Dunque, non ci troviamo nella stessa situazione che in Italia ha scatenato il dibattito sul rapporto tra legge, decreto-legge e Dpcm nel contrasto alla pandemia. Tuttavia, è del tutto evidente che comunque il Governo britannico necessita di poteri che gli consentano un intervento immediato ed efficace. Ebbene, lo strumento giuridico con cui questa legge del Parlamento intende consentire al Governo di implementare concretamente le misure restrittive consiste nell'attribuzione all'Esecutivo di amplissimi *Delegated Powers*, cioè sostanzialmente di deleghe normative conferite dal Parlamento al Governo per emettere gli opportuni *Statutory Instruments*. Tecnicamente gli atti che sono prodotti dal Governo grazie a questa delega di poteri sono definiti di *Secondary Legislation*, ma la terminologia non inganni perché in realtà si tratta di fonti che nell'ordinamento britannico ricoprono un ruolo cruciale¹². Inoltre, la legge prevede anche l'applicazione a favore del Governo della *Henry VIII Clause*, cioè l'antica consuetudine con cui possono essere conferiti all'Esecutivo i poteri necessari per provvedere a modificare con propri atti normativi leggi ordinarie che debbano essere riviste alla luce delle norme introdotte nell'ordinamento con il *Coronavirus Act 2020* stesso¹³.

La dottrina britannica ha espresso non poche preoccupazioni per le caratteristiche di questa legge e in particolare per il copioso trasferimento di poteri in capo all'Esecutivo, anche in

¹⁰ Su quest'ultimo punto cfr. N. JOHNSTON, *Coronavirus Act: Elections*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 8856, 8 April 2020, nonché, da ultimo, ID, *Coronavirus: elections*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 8856, 14 April 2021.

¹¹ Per un'analisi completa delle misure contenute nel testo legislativo, cfr. T. POWELL - L. PARKIN - D. FOSTER - D. THURLEY - D. FERGUSON - E. POTTON, *Coronavirus Bill: health and social care measures*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 8861, 20 March 2020.

¹² Per una dettagliata ed esauriente ricostruzione storica e giuridica del ruolo esercitato dagli *Instruments* del Governo, nonché delle procedure previste per la loro produzione e il loro *scrutiny* parlamentare, cfr. G. CARAVALE, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *Federalismi*, n. 28/2020, 12 ottobre 2020.

¹³ Su questo tema e, più in generale, sui rapporti tra Parlamento e Governo durante la pandemia, si vedano i rilievi critici mossi da F. ABBONDANTE, *Le soluzioni istituzionali alla crisi pandemica: tradizione e innovazione*, in F. NIOLA - M. TUOZZO (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 103-116, secondo la quale (112-113): «la presenza nella legge anti Covid-19 dei tre elementi in precedenza segnalati – indeterminatezza del termine finale dello stato di emergenza, inserimento di ampi poteri delegati cui vanno ricompresi anche le *Henry VIII clauses* – rappresentano una compressione significativa della sovranità parlamentare (già messa a dura prova della vicenda Brexit e considerata da Dicey in poi l'asse portante dell'ordinamento costituzionale inglese) e del ruolo di controllo che proprio in questi particolari frangenti spetta alle Camere».

materie particolarmente sensibili¹⁴. Per esempio, secondo Stephen Tierney e Jeff King «The constitutional implications of all of these measures are potentially exacerbated by the particular circumstances of the Coronavirus pandemic and its practical effects. In relation to any emergency measure such as this, there are two safeguards upon which the constitution ultimately relies: parliamentary oversight and legal accountability. It is a pathology of the current crisis that the health crisis may come to impede both of these avenues of constitutional protection. One significant risk is that broad Government powers may be exercised without oversight due to the physical restrictions that may come to restrict the operation of Parliament itself»¹⁵.

Comunque, a prescindere da qualunque valutazione si possa dare dell'impianto di questa legge, in virtù delle costatazioni esposte e in considerazione del fatto che sono talmente numerose le materie in cui si rende necessario l'intervento normativo del Governo, si può affermare che la legge mostra tutto il suo carattere peculiare di mera cornice giuridica.

Questa qualifica assume un doppio significato: da una parte, di contesto entro cui si potranno muovere i successivi provvedimenti dell'Esecutivo e, dall'altra, di complesso normativo valido su tutto il territorio del Regno ma che lascia poi spazio alle istituzioni devolute delle singole *country* per produrre la propria normativa ad ogni livello, in funzione anche delle specificità di ciascun sistema sanitario¹⁶. E, come vedremo, sarà proprio ciò che accadrà.

E infatti, il giorno successivo il Governo britannico emette il *The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*, un dettagliato *Statutory Instrument*, valido appunto per la sola Inghilterra, che implementa in maniera molto dettagliata le singole misure che le autorità dovranno fare rispettare¹⁷.

Venendo invece alla seconda questione, non vi è dubbio che sul piano dei rapporti tra gli organi costituzionali uno dei profili di maggiore interesse, divenuto anche tema di dibattito tra gli studiosi¹⁸, consista nell'intreccio tra l'attribuzione di tali poteri al Governo per restringere le libertà fondamentali¹⁹ e la presenza di una *Sunset Clause* di due anni, cioè molto lunga e nelle mani del Governo stesso. L'articolo 89, infatti, prevede che la maggior parte delle disposizioni di questa legge cesseranno di esistere dopo due anni dalla sua entrata in vigore. Tuttavia, l'art.

¹⁴ Cfr. J. WARD, *The British state and the recentralisation of power: from Brexit to Covid-19*, in *LSE British Politics and Policy*, 25th August 2020, secondo il quale il trasferimento di poteri nelle mani del Governo non è altro che la conferma di una tendenza già avviata con la Brexit. In realtà, a me sembra che le due vicende presentino profili talmente diversi da renderli difficilmente accostabili, non fosse altro che per il carattere volontaristico (popolare e istituzionale) della fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea, mentre il Covid-19 è un'emergenza sanitaria che tutti avrebbero evitato molto volentieri. Pertanto, sarei prudente nel considerare le norme anti-pandemia come facenti parte di una tendenza irreversibile dell'ordinamento britannico.

¹⁵ Cfr. S. TIERNEY - J. KING, *The Coronavirus Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 24th March 2020.

¹⁶ Inoltre, è opportuno sottolineare come la stessa legge preveda una propria limitazione temporale. Infatti, l'art. 87, rubricato significativamente *Commencement*, dispone un nutrito elenco di materie la cui normativa entrerà in vigore non al momento del *Royal Assent*, bensì solo dopo avere trovato attuazione in uno *Statutory Instrument* del Governo.

¹⁷ Sul tema cruciale della effettiva capacità dei poteri pubblici di far rispettare le norme anti-Covid, cfr. J. BROWN - E. KIRK-WADE, *Coronavirus: Enforcing restrictions*, in *House of Commons Library*, n. 9024, 16 June 2021.

¹⁸ Cfr. S. MOLLOY, *Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8th April 2020, secondo il quale: «However, there are limitations associated with sunset clauses. They can exist on paper but have little impact in practice. They can be renewed on an ongoing basis, often with little or insufficient scrutiny. Thus, adherence to sunset clauses must itself be scrutinised. [...] To this one might also add the important role that the media, civil society, international community and human rights monitoring mechanisms will play in assessing the use of powers granted under emergency legislation».

¹⁹ Su cui cfr. H. WILBERG, *Lockdowns, the principle of legality, and reasonable limits on liberty*, in *U.K. Const. L. Blog*, 23rd July 2020.

90 consente al Governo, con un proprio provvedimento di natura regolamentare, di estenderne la vigenza per un massimo di 6 mesi.

A fronte di questi poteri così estesi, il Governo ha accettato un emendamento laburista (divenuto l'art. 98) secondo cui l'operatività della legge deve essere sottoposta ogni 6 mesi ad un controllo del Parlamento, il cui mancato consenso può determinarne la cessazione dell'efficacia²⁰.

Da questo punto di vista è interessante tracciare una comparazione con il caso scozzese. Infatti, come preannunciato, le istituzioni devolute scozzesi a loro volta hanno prodotto una legge con norme ad hoc per quel territorio: si tratta del *Coronavirus (Scotland) Act 2020*, approvato dal Parlamento di Edimburgo il 1° aprile e insignito del *Royal Assent* il 6 aprile. Ebbene, anche lo *Scotland Act* include una *Sunset Clause* ma di soli 6 mesi, con la possibilità per il Parlamento di Edimburgo di votare una prima estensione di 6 mesi e, al massimo, una seconda di altri 6 mesi. Dunque, un periodo di vigenza di non più di 18 mesi complessivi e determinati direttamente dal Parlamento.

3. I lavori parlamentari alla prova del Covid-19

Ma un altro tema di impronta costituzionalistica è stato al centro dell'attenzione in questi mesi nel Regno Unito: quello dei necessari adattamenti dei lavori e delle procedure parlamentari. Come è noto, si tratta di un problema diventato cruciale per tutte le assemblee rappresentative dei Paesi toccati dalla pandemia, quindi praticamente di tutti. Inevitabilmente, visto che per la loro natura fisica le riunioni parlamentari costituiscono una potenziale fonte di contagio, con il linguaggio discutibile che utilizziamo dall'inizio del 2020 diremmo un "naturale assembramento"²¹.

Rispetto ad altre realtà lavorative che hanno da subito optato per la modalità in *smart working*, quello britannico, come tutti gli altri parlamenti, sconta sicuramente la necessità di garantire alcuni valori costituzionali che sono tradizionalmente legati ad una presenza fisica in un luogo concreto. Esigenze riconducibili direttamente all'etimologia e al significato politico più profondo del vocabolo "rappresentare": dare corpo a qualcosa che non è presente e che non può essere presente, ovvero il popolo e la sua volontà.

Per quanto riguarda la realtà inglese, e in particolare quella riferibile al palazzo di Westminster, non vi è dubbio che il problema si sia posto in maniera molto pressante, anche in

²⁰ Su questa norma si vedano le problematiche considerazioni espresse da F. DE LONDRAS, *Six-Monthly Votes on the Coronavirus Act 2020: A Meaningful Mode of Review?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25th March 2021, che così conclude: «One reason why the six-month debate on the Coronavirus Act 2020 was so general, imprecise, and engaged generally with questions of scrutiny by Parliament may well be because the motion itself did not relate to the pandemic response, and because it is difficult to pull out the parts of the response related specifically to the Act and disaggregate its effects, impacts, and rights implications from those of the whole panoply of measures being implemented».

²¹ Per un'analisi puntuale delle misure anti-Covid adottate in alcuni dei principali parlamenti del mondo, cfr. R. KELLY - J. CURTIS - S. FELLA - C. MILLS - B. SMITH, *Coronavirus: Changes to practice and procedure in the UK and other parliaments*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 8874, 9 April 2020. Per una panoramica estesa a tutti gli Stati facenti parte di questa organizzazione cfr. INTR-PARLIAMENTARY UNION, *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*, in *Parliaments in a time of pandemic*, 16 October 2020.

virtù delle caratteristiche fisiche dell'edificio e della quantità di persone che lo frequenta, abitualmente o potenzialmente. Come ha fatto rilevare fin da subito un Report dell'Institute for Government: «The Palace of Westminster, home to the UK parliament, is a workplace as well as a cornerstone of the nation's democracy. There are 650 MPs in the House of Commons, over 800 peers in the adjacent House of Lords, and 3,000 parliamentary staff serving both – as well as the staff employed by individual members. This means that there are large numbers of people in and around the parliamentary estate every day – all of whom could potentially be affected by or accelerate the spread of the virus»²². Inoltre, fin dall'inizio della pandemia furono riscontrati diversi casi di contagio sia tra i membri del Parlamento, sia tra i componenti dei loro staff.

Ebbene, in questo contesto, obiettivamente complicato da gestire per ragioni oggettive, bisogna prima di tutto sottolineare come l'epidemia sia caduta in un periodo dell'anno in cui il Parlamento è spesso *in recess*, cioè in uno di quei momenti dell'anno in cui le due *Houses* non sono convocate. In particolare, si trattava del cosiddetto *Easter Recess*. Pertanto, considerate le difficoltà pratiche già emerse e applicando il tradizionale pragmatismo inglese, il 25 marzo, cioè subito dopo avere licenziato il *Coronavirus Act*, la Camera dei Comuni approva una mozione presentata dal Governo (ai sensi delle norme regolamentari di questo ramo del Legislativo) per anticipare il *recess* di una settimana. Da calendario, infatti, la House of Commons avrebbe dovuto sospendere i propri lavori all'inizio di aprile. Saggiamente decide invece di iniziare il periodo di *recess* fino dal giorno dopo, coprendo quindi le settimane che vanno dal 26 marzo al 21 aprile. In questo modo veniva ottenuto un doppio vantaggio: mettere in stand-by la questione per qualche settimana evitando così un ulteriore sviluppo del cluster in questo arco di tempo; dare modo agli organi dell'istituzione parlamentare, tecnico-amministrativi e politici, di studiare le modalità più idonee da seguire alla ripresa dell'attività.

Tuttavia, bisogna dire che, grazie ad un accordo generalizzato tra le forze politiche presenti in Parlamento, reso poi operativo da una serrata attività di implementazione da parte di Mr. Speaker, Sir Lindsay Hoyle, già prima di quel momento erano stati presi alcuni accorgimenti di ordine pratico e procedurale, in linea con i margini di flessibilità consentiti dal Regolamento dei Comuni. Tra i provvedimenti principali si segnalavano per importanza i seguenti²³.

Innanzitutto deve essere menzionata la riduzione delle presenze in aula, anche se è doveroso ricordare che sui divani di Westminster non ci sono i seggi assegnati con i relativi scranni, come invece accade negli emicicli continentali, e che inoltre notoriamente non accade mai che tutti gli *MPs* siano seduti all'interno dell'Aula, proprio perché non vi è lo spazio fisico che consenta a tutti i 650 membri di sedersi contemporaneamente. Pertanto, sul piano meramente pratico, risulta più semplice prendere questa decisione per un'assemblea che presenta queste caratteristiche in tempi normali.

Le tradizionali procedure di voto per divisione, cioè quelle usualmente utilizzate ai Comuni, venivano praticate solo a piccoli gruppi per volta, in modo da evitare il sovraffollamento delle sale in cui si recano i parlamentari per manifestare il proprio voto.

²² THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *The UK parliament and coronavirus*, 3 April 2020, 1.

²³ Cfr. R. KELLY ET AL., *Coronavirus: Changes to practice and procedure in the UK and other parliaments*, cit., pp. 5-6.

Inoltre, era stato stabilito che durante l'iter del *Coronavirus Bill* le decisioni del *Committee of the Whole House*, ossia la particolare modalità con cui, per le leggi considerate più importanti, l'esame in Commissione viene svolto direttamente in Aula con la potenziale partecipazione di tutti gli *MPs*, sarebbero state prese senza procedere a una votazione, salvo in casi veramente eccezionali ed essenziali.

Invece, per quanto riguardava le sedute dei *Select Committee* venne deciso di tenerle in videoconferenza. Poi ciascun Presidente, autorizzato da Mr. Speaker, avrebbe provveduto a presentare una relazione all'Assemblea sui lavori del proprio *Committee*.

Durante le settimane di *recess* Mr. Speaker si adopera affinché la ripresa dei lavori possa avvenire in sicurezza ma anche nel pieno rispetto dei principi costituzionali e delle prerogative parlamentari. Così il 31 marzo scrive una lettera al Leader of the House of Commons, Jacob Rees-Mogg, perché presenti una mozione che permetta agli *MPs* «to participate in key parliamentary proceedings virtually», e lo stesso giorno ne scrive un'altra al Clerk of the House, John Benger, per chiedergli un aggiornamento sullo stato di avanzamento del processo «to connect MPs and Parliament together with different technology».

Grazie anche a questa attività preparatoria²⁴, il 21 aprile 2020, alla ripresa dei lavori, la Camera dei Comuni approva una mozione con cui introduce il modello ibrido, ossia la possibilità di utilizzare il voto da remoto, inizialmente limitato all'attività di *parliamentary scrutiny*, garantendo la presenza di 50 membri in aula e altri 120 online. Così, in virtù di questa scelta, il 12 maggio 2020 la House of Commons, per la prima volta nella sua storia, vota in modalità telematica decidendo di prolungare al 20 maggio la vigenza di queste procedure, inizialmente previste fino al 12 maggio stesso.

Successivamente, dal 2 giugno 2020, quando la situazione complessiva sembrava essersi parzialmente normalizzata, i Comuni sono ritornati alle procedure in presenza con l'adozione delle misure di distanziamento sociale, in linea con le *Public Health Guidance*, ma con la possibilità di partecipare agli *scrutiny proceedings* da remoto per coloro che fossero stati impossibilitati a recarsi in aula per ragioni di salute legate alla pandemia.

Contestualmente la stessa Camera approvava la richiesta del Governo di estendere, sia pur a titolo sperimentale, la possibilità di voto per delega per quei membri che fossero «at high risk from coronavirus for reasons that they are either 'clinically extremely vulnerable' or 'clinically vulnerable'», in luogo del voto da remoto. Il 10 giugno 2020 il *proxy voting* veniva poi esteso ai parlamentari «unable to attend at Westminster for medical or public health reasons related to the pandemic». L'istituto del voto per delega è stato poi prorogato una prima volta fino al 28 luglio e successivamente al 28 settembre. Dal 23 settembre 2020 il progetto è diventato definitivo ed il *proxy voting* è stato esteso dapprima sino al 31 marzo 2021 e poi al 22 luglio²⁵.

Il bilancio di queste misure adottate dai Comuni mi pare sostanzialmente positivo per tempestività ed efficacia, e direi che si possa concordare con chi ritiene che «The Common's

²⁴ In questo frangente i maggiori esperti del diritto parlamentare britannico non mancarono di far sentire la loro voce, taluni anche elargendo opportuni consigli in proposito. Tra gli altri, cfr. D. NATZLER, *Democracy and the coronavirus: how might parliament adapt*, in *The Constitution Unit*, 5th April 2020.

²⁵ Per una dettagliata ricostruzione di tutti questi provvedimenti cfr. V. BARBE, *Le Parlement britannique et la pandémie: entre continuité et innovations, la question de l'effectivité de la démocratie à distance*, in *Le Parlement au temps du coronavirus*, Fondation Robert Schuman, 2020.

initial response was pragmatic, given the unprecedented and rapidly evolving nature of crisis. Its response prioritised allowing the House to continue to operate until the recess and enable the Select Committees to carry out their vital work. It is also important to recognise that this initial response bought senior Commons figures valuable time to consult and reflect on the more innovative and ambitious changes that might be needed following the recess»²⁶.

Il percorso della House of Lords è stato sostanzialmente parallelo. Il 21 aprile 2020 venne approvata una mozione con cui si introduceva, con decorrenza immediata, la possibilità di tenere le riunioni in modalità “virtual proceedings”. Successivamente, altre mozioni stabilirono le regole per la “Hybrid House”, in particolare per assicurare il rispetto del distanziamento tra i pochi *Peers* ammessi a partecipare fisicamente, e quelle per l’applicazione del “Remote Voting”, una soluzione utilizzata diverse volte nonostante in un paio di occasioni sia fallita per ragioni tecniche, costringendo così la Camera dei Lords a riprogrammarla per un secondo momento²⁷. Inoltre, è interessante notare come i Lords stiano seriamente riflettendo sull’opportunità di mantenere alcune innovazioni regolamentari anche dopo la fine delle esigenze imposte dalla pandemia²⁸.

In sostanza, dalla ricostruzione della catena di provvedimenti adottati dai due rami del Parlamento britannico mi pare emerga un’ apprezzabile dose di reattività e flessibilità dimostrata di fronte alle complesse problematiche sorte durante la pandemia. Il peso della tradizione non si è dimostrato affatto un ostacolo all’introduzione di modifiche regolamentari e procedurali in grado di assicurare la funzionalità dei lavori anche in quella difficile situazione.

4. *Gli interrogativi costituzionali aperti dalla malattia di Boris Johnson*

Il 27 marzo 2020 Boris Johnson risultava positivo al test per il Coronavirus e si metteva in auto-isolamento all’interno della residenza di Downing Street No. 10. Ma nei giorni successivi le sue condizioni peggioravano e il 5 aprile veniva ricoverato in ospedale. Il giorno successivo la drammatica svolta con l’ingresso in terapia intensiva. Oggi, grazie alle parole del diretto interessato, sappiamo che il Primo Ministro britannico Boris Johnson ha rischiato seriamente la vita a causa del Covid-19. Per fortuna le sue condizioni sono andate evolvendo favorevolmente. Terminato il suo ricovero in ospedale ha ringraziato pubblicamente e calorosamente il personale medico e infermieristico che lo aveva curato ed è subito ripartito verso la residenza di Chequers per un periodo di convalescenza, la cui durata risultava inizialmente indefinita e che comunque ha comportato per qualche tempo l’impossibilità per il Premier di adempiere pienamente alle sue funzioni.

²⁶ Così R. GREALLY, *The House of Commons’ Initial Procedural Response to the Coronavirus*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22nd April 2020.

²⁷ Per maggiori dettagli su tutte le misure adottate dalla House of Lords per fronteggiare i problemi posti dalla pandemia ai lavori parlamentari cfr. SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Covid-19 and Parliament*, in *House of Lords - 1st Report of Session 2021-22*, HL Paper 4, 13 May 2021, nonché E. SCOTT, *House of Lords: remote participation and hybrid proceedings*, in *House of Lords Library – In Focus*, 8 July 2021.

²⁸ Sul punto, cfr. PROCEDURES AND PRIVILEGES COMMITTEE, *Procedural adaptation arising from the hybrid House. Interim option of voting using PeerHub. Ongoing virtual participation by disabled members*, in *House of Lords - 1st Report of Session 2021-22*, HL Paper 41, 6 July 2021.

Ovviamente si è trattato innanzitutto di un evento drammatico sul piano personale e sanitario ma che, al tempo stesso, ha aperto anche seri interrogativi dal punto di vista costituzionale: il Primo Ministro da chi può essere sostituito in casi come questo? Per quanto tempo e con quali poteri? Esiste la figura del vice-Premier? Proviamo ad abbozzare qualche risposta, sulla base di coordinate giuridiche, storiche e politiche.

Il primo elemento importante da sottolineare è che nel diritto costituzionale britannico non esistono regole scritte che delineino un percorso preciso da seguire in caso di improvviso impedimento del Primo Ministro. Le ragioni sono da ricercare nei caratteri intrinseci della Costituzione britannica, fortemente caratterizzata da consuetudini che si formano solo a seguito di reiterate applicazioni casistiche nel corso del tempo (e ovviamente non poteva essere questo il caso), e con una scarsa propensione a codificare a priori ipotesi astrattamente immaginabili. Basti considerare che perfino la disciplina della stessa carica di Primo Ministro è ancora oggi lasciata in larga misura alle *constitutional conventions*.

Il caso in questione ha risentito proprio di queste indeterminatezze. Infatti, appena prima del trasferimento in terapia intensiva Johnson ha delegato alcune funzioni di sua competenza al Ministro degli Esteri Dominic Raab. È bene precisare subito che si trattava certamente di un importante esponente del Cabinet²⁹ e del Partito conservatore, ma la scelta del suo nome non corrisponde ad un criterio normativo imposto dal fatto di guidare l'apparato diplomatico del Regno Unito, bensì semplicemente ad una gerarchia tra i ministri liberamente decisa da Johnson al momento della formazione del suo Esecutivo. In quell'occasione, vuoi per sottolineare il rilievo del Ministro degli Esteri (carica già occupata dallo stesso Johnson nel Governo May), vuoi per premiare l'appoggio ricevuto da Raab nella lotta per la leadership nel partito³⁰, il Premier lo ha gratificato del titolo di First Secretary of State, che automaticamente lo poneva subito dietro al Primo Ministro nel ranking dei Senior Ministers del Governo.

Tuttavia, è opportuno chiarire che tale qualifica non coincide con quella di vice-Primo Ministro. Questa figura, infatti, non essendo una componente giuridicamente necessaria della compagine ministeriale, viene inserita abbastanza raramente e di solito per motivazioni di carattere politico³¹. Un esempio eloquente risale ad un decennio fa. A seguito dei risultati delle *General Election* del 2010 i Conservatori furono costretti a formare un governo di coalizione con i Liberal Democratici. L'accordo prevedeva che il Premier David Cameron si facesse affiancare dall'allora leader di questo partito, Nick Clegg, attribuendogli la carica di Vice (Deputy Prime Minister): una mossa a garanzia della stabilità della coalizione per tutta la durata della legislatura.

Johnson, invece, all'indomani delle elezioni del dicembre 2019 che avevano decretato il trionfo del Partito conservatore, e suo personale, non sentì alcun bisogno di nominare un suo

²⁹ Sulla composizione e le funzioni del Cabinet, cfr. THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Cabinet*, 25 March 2020.

³⁰ Per una ricostruzione del *Tory contest* che si svolse nell'estate del 2019 e, più in generale, sulle regole che presiedono alle rispettive procedure adottate dai tre partiti tradizionali del sistema politico britannico per individuare la propria leadership, mi permetto di rinviare a C. MARTINELLI, *Le dinamiche della British Constitution alla luce delle regole democratiche interne ai partiti*, in *DPCE Online*, n. 1 del 2021, 503-513.

³¹ Secondo THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Acting prime ministers*, 27 March 2020: «The title of deputy prime minister has been given to ministers to denote their seniority. It is not filled in every government. Unlike in the US, where the vice president automatically succeeds the president, the deputy prime minister has no formal constitutional powers or ability to replace the prime minister if the prime minister is unavailable».

Vice. E infatti Dominic Raab, non possedendo quella qualifica, non è stato investito di un ruolo vicario generale, ma solo di determinate mansioni. Gli Uffici di Downing Street, infatti, hanno immediatamente precisato che egli avrebbe continuato a lavorare dal Foreign Office mentre si sarebbe recato a Downing Street No. 10 solo laddove necessario. Inoltre, hanno voluto ribadire che non avrebbe proceduto al tradizionale incontro settimanale con la Regina, né avrebbe potuto esercitare il potere di nomina o revoca di un ministro.

Non vi è dubbio, però, che tutto questo assetto di qualifiche, attribuzioni e limiti, abbia trovato fin dall'inizio di questa vicenda specifica una necessaria premessa nella generale convinzione (o forse sarebbe meglio dire auspicio) che la sede più importante e operativa del potere politico britannico sarebbe stata vacante per un tempo relativamente breve. Tuttavia è lecito chiedersi, in via generale, nel malaugurato caso di un impedimento permanente del Primo Ministro (o addirittura di un suo decesso) quale sarebbe il corretto percorso da intraprendere per la sua definitiva sostituzione? Pur in assenza, anche in questo caso, di una specifica e dettagliata *road map* normativa, il Cabinet Manual (ossia il documento redatto a cura del Governo che raccoglie leggi, consuetudini e regole sul funzionamento del Potere esecutivo, le cui affermazioni e interpretazioni sono generalmente accettate e considerate in armonia con i principi costituzionali) precisa che anche se la compagine in carica contemplasse la figura del Deputy Prime Minister, la Regina non sarebbe affatto tenuta a nominarlo Primo Ministro, visto che il contesto politico che ne aveva consigliato la previsione era strettamente legato al suo rapporto con quel Primo Ministro e agli equilibri politici che costui aveva costruito.

La strada maestra, invece, dovrebbe essere la nomina ad interim di una personalità concordata tra i ministri del Cabinet, in grado di godere della fiducia della Camera dei Comuni e traghettare la nazione in attesa che il partito che gode della maggioranza assoluta in Parlamento abbia espletato le proprie procedure interne per la scelta del suo nuovo leader che, immediatamente dopo, verrebbe nominato Primo Ministro dalla Regina³².

Insomma, un percorso non semplice ma coerente con una delle più radicate convenzioni della democrazia britannica, e cioè che il Primo Ministro è sempre il leader del partito maggioritario ai Comuni, sia che abbia guidato il partito nel momento elettorale, sia che sia stato scelto come leader durante la legislatura.

5. *Le articolazioni della devolution come strumento di contrasto alla pandemia*

Il panorama comparativo ci mostra in modo eloquente come la pandemia abbia posto sotto tensione tutti gli ordinamenti costituzionali che garantiscono spazi di autonomia democratica ai loro territori. E questa constatazione vale per tutti i modelli autonomistici con le loro specifiche declinazioni. È facile notare come praticamente ovunque si siano verificati conflitti tra i poteri sulle competenze a prendere determinate decisioni e sui limiti entro cui queste decisioni dovessero essere prese. Un contesto in cui il termine conflitti deve essere inteso certamente in

³² Per un'analisi delle *constitutional conventions* e del Cabinet Manual sul tema, cfr. J. KING - G. PHILLIPSON, *A Prime Minister in Hospital: the Constitutional Implications*, in *VerfBlog*, 4th August 2020.

senso lato, come occasioni di attrito politico e istituzionale tra organi titolari di attribuzioni e competenze in materia, ma anche in un'accezione più stretta e peculiare che coinvolga il ruolo non secondario giocato dagli organi di giustizia costituzionale.

In questo quadro, mi pare si possa affermare che la *Devolution* britannica si sia dimostrata una volta di più come un assetto dei poteri del tutto fuori dagli schemi e capace di travalicare tutti gli steccati categoriali. Naturalmente, non perché i rapporti tra Governo centrale e istituzioni devolute sia stato del tutto scevro da tensioni e conflitti, ma per le peculiari modalità con cui quei rapporti si sono dispiegati nel corso della parabola pandemica e per come sia stato ricercato un *modus vivendi* del tutto anomalo rispetto a quanto accaduto pressoché dappertutto nelle altre democrazie liberali. Infatti, se negli stati regionali e federali, europei ed extra-europei, abbiamo assistito a forme variegata e momenti reiterati di riaccentramento dei poteri a fronte delle drammatiche sfide poste in essere dalla pandemia, non si può non riconoscere come la *Devolution* britannica abbia agito in direzione diametralmente opposta, nel tentativo di ridurre la conflittualità e responsabilizzare le strutture istituzionali e sanitarie locali. I poteri centrali hanno provveduto solo a dare una cornice legislativa minimale e flessibile, oltre ad assicurare il necessario coordinamento tra i centri decisionali per tutto ciò che concerneva l'efficacia sull'intero territorio UK di determinati provvedimenti, mentre la concreta gestione dei sistemi sanitari e delle specifiche norme anti-Covid è stata radicalmente separata, evitando così l'emersione di un numero eccessivo di occasioni di contrasto. In sostanza, una gestione per separazione anziché per condivisione, in una sorta di trasformazione in una forma confederale, relativamente e limitatamente ai temi e ai tempi riguardanti l'emergenza pandemica. Tutto sommato, il bilancio che se ne può trarre mi pare positivo, soprattutto se confrontato con le criticità emerse in Paesi comparabili da vari punti di vista (per esempio, Italia, Germania, Spagna e Francia), e purché, come ricordato all'inizio, si tengano separati i giudizi sulle dinamiche istituzionali da quelli sulle scelte politiche. Alcuni momenti appaiono particolarmente significativi ed eloquenti da questo punto di vista³³.

Innanzitutto, è opportuno precisare che il *Coronavirus Act 2020* aveva tra le sue principali funzioni quella di dotare di poteri regolamentari i Governi devoluti. Infatti, mentre quello di Londra era già coperto dalla citata legge del 1984, quest'ultima ovviamente non poteva valere per istituzioni sorte successivamente³⁴. Ebbene, dentro questo quadro normativo, e poche settimane dopo l'approvazione del già menzionato *Coronavirus (Scotland) Act 2020*, il Governo scozzese presenta il *Coronavirus (Scotland) (No.2) Bill 2020*, anch'esso prontamente approvato dal Parlamento di Edimburgo. Ebbene, entrambi gli atti legislativi contengono norme particolari rispetto alla legislazione nazionale, sia riguardo alle funzioni di controllo esercitabili dall'Assemblea devoluta, sia, come già sottolineato in precedenza, relativamente alla *sunset clause*. Come affermato dal Deputy First Minister and Cabinet Secretary for Covid Recovery, John Swinney, in uno Statement pronunciato il 9 giugno 2021 presso il Parlamento scozzese: «In

³³ Per un articolato esame sulle ragioni e le modalità delle divergenze tra i quattro governi del Regno Unito quanto all'approccio rispetto al lockdown, cfr. J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus*, The Institute for Government, October 2020.

³⁴ Sul punto cfr. S. BARBER - J. BROWN - D. FERGUSON, *Coronavirus: lockdown laws*, in *House of Commons Library*, n. 8875, 10 June 2021.

addition to those in the United Kingdom Coronavirus Act 2020, the Coronavirus (Scotland) Act 2020 and the Coronavirus (Scotland) (No 2) Act 2020 contain extraordinary measures that were required for us to respond to an emergency situation. In recognition of the far-reaching and unprecedented nature of some of the provisions, the Scottish acts contain a number of safeguards. They include: that the relevant provisions in the acts automatically expire less than six months after they come into force – although the period can be extended by the Scottish Parliament for two further periods of six months; that the Scottish ministers have the power to bring provisions in the acts to an end earlier, when ministers consider that they are no longer necessary; and that, every two months, the Scottish ministers are required to report on the continued need for the measures and on use of the powers in the Scottish acts».

In generale, e salvo taluni aspetti specifici in controtendenza, è possibile affermare che le istituzioni scozzesi si siano distinte per un approccio alle misure sulla pandemia meno sbilanciato sui poteri del governo di quanto non si possa dire a livello centrale. In particolare, rispetto al ruolo dell'assemblea rappresentativa, sembra condivisibile l'opinione secondo cui «During this pandemic, the Scottish Parliament has generally distinguished itself through impressive (though imperfect) political accountability characterised by openness and transparency by the government, cross-party collaboration, and energetic parliamentary committees performing high quality scrutiny»³⁵.

Questi scostamenti scozzesi, ed altri analoghi che si sono riscontrati presso tutte le *country*,³⁶ stanno a dimostrare il valore di mera cornice giocato dalla legge di Westminster in queste circostanze. Analogamente a quanto è possibile verificare per il ruolo assunto dal Governo di Sua Maestà: decisivo per quanto riguarda l'Inghilterra e il suo NHS; di coordinamento per le azioni di contrasto alla Pandemia messe in campo dai governi devoluti e dai rispettivi sistemi sanitari³⁷. La pressante esigenza di concertazione ha visto l'istituzione di diversi luoghi e momenti per il confronto di idee e lo scambio di informazioni, ma quello più importante, come sempre accade da cinquant'anni a questa parte nel Regno Unito di fronte ad una situazione di emergenza, è stato il celebre *Cabinet Office Briefing Rooms* (COBRA)³⁸.

³⁵ Così P.G. HIDALGO - F. DE LONDRAS - D. LOCK, *Parliamentary scrutiny of extending emergency measures in the two Scottish Coronavirus Acts: on the question of timing*, in *U.K. Const. L. Blog*, 21st June 2021.

³⁶ Per una dettagliata analisi delle differenze normative riscontrabili nelle legislazioni delle quattro *country* del Regno Unito, cfr. J. BROWN - S. BARBER - D. FERGUSON, *Coronavirus: Lockdown laws*, in *House of Commons Library*, n. 8875, 9 April 2021.

³⁷ Sul tema del coordinamento tra i Governi delle quattro *country* cfr. J. HARRINGTON - E. THOMAS - B. HUGHES-MOOR, *Is there a Welsh Health Law? Values, Divergence and Devolution after Covid-19*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25th January 2021, che opportunamente mettono in luce come «The UK nations' divergent responses to COVID-19 highlight the interplay, interaction and negotiation between devolved governments and Westminster in legislating on public health matters. The diversity of devolved administrations has been illuminated through the regular announcement and amendment of public health regulations such as closing non-essential businesses and requiring face coverings to be worn in public indoor settings. Coordination between the four UK governments was a key aspect of the pandemic's early stages, embodied in their joint Coronavirus Action Plan published on 3 March 2020 and their collective decision to institute a UK-wide lockdown on March 23».

³⁸ Su cui cfr. THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *COBR (COBRA)*, 30 March 2021.

6. *Considerazioni conclusive*

Come si può evincere chiaramente da queste pur brevi annotazioni, la principale peculiarità che ha presentato la *Devolution* britannica rispetto alle altre forme di autonomismo è che nel Regno Unito il Governo centrale ha agito più come Esecutivo dell'Inghilterra, cioè della *Nation* più rilevante sul piano quantitativo, che non come titolare di alcune esclusive attribuzioni dello Stato. Si è venuto perciò a creare un rapporto di sostanziale parità tra tutti gli attori istituzionali in campo, dal cui riconoscimento è scaturito un comune interesse al coordinamento degli elementi di necessaria interazione e, contemporaneamente, notevoli spazi di differenziazione riempiti dalle competenze esclusive di ciascuna *country* su se stessa. Insomma, come si vede una vicenda drammatica come questa epidemia ha aperto anche nel Regno Unito alcune linee di frattura dal punto di vista della forma di Stato, a riprova che la realtà talvolta impone accelerazioni a cui il diritto è costretto ad adeguarsi; e tuttavia mi pare che la strada seguita per farvi fronte abbia mostrato spunti di originalità e abbia contribuito a mostrare alcune potenzialità strutturali della *Devolution*.

Quanto all'impatto sulla forma di governo, credo che vada preliminarmente riconosciuto come le emergenze, per loro natura, non siano mai il momento dei parlamenti ma necessariamente quello dei governi. In fondo, se solo pensiamo alle guerre, è vero che la loro deliberazione spetta generalmente alle Assemblee ma poi la conduzione del momento bellico è sempre una prerogativa degli Esecutivi.

Detto questo, però, il confronto comparatistico tra i diversi Paesi mette in luce come il ruolo dei vari parlamenti nazionali sia stato molto diverso in questa vicenda Covid-19³⁹. In Gran Bretagna non si può certo sostenere che il Parlamento si sia eclissato. Al contrario, ha esercitato comunque un ruolo di interlocutore e controllore del Governo, sia in fase di elaborazione della legge su cui si regge tutto l'impianto giuridico di contrasto alla pandemia, sia nei successivi passaggi che inevitabilmente non lo vedevano protagonista nella concreta attuazione delle misure.

Per contro, però, non si può obliterare il fatto che la pandemia ha generato, forse inevitabilmente, un trasferimento di poteri e di funzioni dal Legislativo all'Esecutivo, all'interno di un ordinamento che questo trasferimento lo aveva già vissuto in anni recenti con la vicenda Brexit, in particolare ai sensi del *Withdrawal Act 2018* e successive modificazioni e integrazioni, cioè l'impianto legislativo con cui il Parlamento ha delegato il Governo ad adattare l'ordinamento britannico alla fuoriuscita dall'Unione Europea. Dunque, non vi è dubbio che la pandemia abbia determinato un ulteriore slittamento verso uno sbilanciamento giuridico a favore del Governo e a discapito del Parlamento, ma, trattandosi di un'emergenza e non di un processo innescato da una scelta politica, solo il futuro sarà in grado di dirci se si tratta di una tendenza irreversibile o solamente di un assestamento momentaneo.

³⁹ Sul tema cfr. F. ROSA, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 2489-2508.

ABSTRACT

Questo contributo vuole analizzare l'impatto che la vicenda Covid-19 ha avuto sulle dinamiche della forma di Stato e della forma di governo nel Regno Unito. Verranno esaminati i profili giuridici e politici di alcuni momenti topici verificatisi durante la parabola della pandemia, particolarmente significativi per la vita degli organi della *British Constitution*, segnatamente Parlamento, Governo e istituzioni devolute. In particolare, l'attenzione verrà prestata all'evoluzione dei rapporti tra Legislativi ed Esecutivi, centrali e periferici, nel quadro della vicenda Covid-19, concentrando l'attenzione su una selezione di profili di interesse costituzionalistico suscitati dalle modalità con cui il Regno Unito ha affrontato le problematiche aperte da questa emergenza. L'obiettivo di fondo, anche in un'ottica comparativa, è verificare come le consuete dinamiche della Costituzione britannica abbiano reagito all'emergenza, e discutere se e come, anche in questa occasione, si siano mostrate flessibili, duttili e aperte all'innovazione.

PAROLE CHIAVE: Regno Unito, Covid-19, Coronavirus Act 2020, Primo Ministro, Devolution

This contribution aims to analyze the impact that the Covid-19 affair has had on the dynamics of the form of State and form of government in the United Kingdom. It will be examined the legal and political profiles of some topical moments that occurred during the parable of the pandemic, particularly significant for the life of the bodies of the British Constitution, notably Parliament, Government and devolved institutions. In particular, attention will be paid to the evolution of relations between Legislative and Executive, central and peripheral, in the context of the Covid-19 affair, focusing attention on a selection of profiles of constitutional interest raised by the ways in which the United Kingdom addressed the problems caused by this emergency. The fundamental goal, also from a comparative point of view, is to verify how the usual dynamics of the British Constitution have reacted to the emergency, and to argue if and how, even on this occasion, they have shown themselves to be flexible, ductile and open to innovation.

KEYWORDS: United Kingdom, Covid-19, Coronavirus Act 2020, Prime Minister, Devolution