

# Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito

di Alessandro Torre

**Abstract: From Coronavirus to the Crown. Pandemic Emergency and Constitutional Evolution in the United Kingdom** – The article deals with the constitutional implications for the United Kingdom resulting from the Covid-19 pandemic. History shows that in the UK a state of emergency has been declared on several occasions in order for the Government to be vested with special powers. This has been done to deal with emergencies of various sorts such as wars, terrorism, epidemics and so forth. Through a careful analysis of previous statute law – in particular the Civil Contingencies Act 2004 which is the basic source of governmental policy-making – the aim of the paper is to illustrate, from a constitutional standpoint, the British reaction to the Covid-19 emergency. The activities of the Executive are examined through the lenses of the Prime Minister’s official statements. Indeed, it is through the latter that the Government has so far explained to the media and to the general public the emergency steps it has taken. The paper then specifically focuses on the Coronavirus Act 2020 through which the central and devolved governments have been vested with all the powers required to fight the pandemic. Attention is also paid to the impact that the combination of Brexit and Covid-19 is having on the unwritten Constitution and the evolution of the latter under Conservative rule.

1781

---

**Keywords:** human rights; emergency clause; ECHR; ICCPR; derogations; rule of law; constitutional emergency powers; Council of Europe.

## 1. Note sulla legislazione d'emergenza nel Regno Unito

Nell'ordinamento del Regno Unito non manca di certo un robusto catalogo di fonti legislative di carattere emergenziale con cui il Parlamento attribuisce poteri speciali al Governo di Sua Maestà e dalle quali sono derivate temporanee limitazioni delle libertà individuali e collettive.

Di tale ricco catalogo fanno parte categorie di Atti parlamentari collegati a epocali coinvolgimenti bellici: si pensi, per esempio, al *Defence of the Realm Act 1914* e all'*Emergency Powers (Defence) Act 1939*. Peculiare è il caso della repressione di formazioni politiche ritenute nocive per le istituzioni del regno, stabilita con il *Public Order Act 1936* che mise al bando la *British Union of Fascists*: questa legge limitava la libertà di associazione e, adeguatamente riformata nel 1986, sarebbe tornata molto utile nell'Irlanda del Nord per contrastare le azioni dell'IRA e delle formazioni parlamentari dell'unionismo. L'Irlanda, prima e dopo la *partition* del 1921, è stata il turbolento laboratorio emergenziale che, partendo dall'originaria base legislativa (*Emergency Powers Act 1920*, seguito da un analogo Atto del 1926)

a cui provide l'amministrazione di Lloyd George, ha prodotto i numerosi Atti che, facendo perno sull'uso di prerogativa della *proclamation*, hanno dato prova di sé nel periodo dei noti *troubles* nordirlandesi sconfinando in qualcosa di molto simile allo stato di eccezione (così l'*Emergency Powers Act 1964*) e nella controversa soluzione costituzionale della *direct rule* (*Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972*) in forza della quale le sei contee dell'Ulster, sospese le istituzioni locali, erano rette attraverso *Orders in Council* a conduzione governativa e vistose limitazioni dei diritti personali e politici. Nel fertile campo dell'Irlanda del Nord si dava vita a un'ampia articolazione di leggi d'emergenza del genere del *Prevention of Terrorism Act* che nelle sue molte versioni (1974, 1976, 1989, 1996) era prototipo di altre fonti di più esplicita denominazione (*Suppression of Terrorism Act 1978*; *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*) a cui si aggiunge il *Terrorism (Northern Ireland) Act 2006*: tutte, in vario modo, legittimano un protagonismo governativo declinato in chiave securitaria e latore di profonde conseguenze sociali<sup>1</sup> che si è protratto anche oltre l'introduzione della pacificatrice legislazione devolutiva e che, con il più recente *Counter-Terrorism and Border Security Act 2019*, mette in evidenza la proiezione post-Brexit di una legislazione emergenziale di prevenzione e repressione applicabile alle infiltrazioni temute dall'ambito internazionale ed europeo, nonché una nuova sindrome di accerchiamento connessa alla natura del confine "soffice" che separa il Regno Unito dalla Repubblica irlandese.

1782

Matrice culturale comune a tutta questa gamma di fonti di *statute law* è la classica, multiforme categoria della misura anti-insurrezionale che nelle sue varie versioni, a partire (ma non mancano prototipi in epoche precedenti) dal *Riot Act 1714* che fu approvato di gran carriera come strumento securitario nel corso della svolta dinastica hannoveriana, è attuata per restaurare la "pace del regno" di cui la Corona è la prima responsabile. L'esecuzione governativa di queste fonti che trovavano base giuridica nella decisione parlamentare poteva giungere fino alla proclamazione della legge marziale nel paese o in parti di esso, in tal modo realizzando qualcosa di molto simile a un temporaneo stato di eccezione. Su questa remota falsariga si è delineata la logica della cultura anglo-britannica dell'emergenza che in epoca contemporanea<sup>2</sup> si è snodata in tutti i casi qui richiamati. Tali i precedenti e la base applicativa, non stupisce che i minimi comuni denominatori dell'azione pubblica in casi emergenziali siano, in territorio britannico, la militarizzazione dell'intervento e la diretta azione governativa legittimata dalla volizione parlamentare (con almeno due antiche eccezioni: nei casi in cui il Parlamento ha assunto direttamente il controllo di una grave emergenza nazionale, ovvero senza ricorrere a una mediazione governativa, inevitabile è stato

<sup>1</sup> Cfr. L.K. Donohue, *Counter Terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, Dublin, 2001; per una ricostruzione di tenore sociologico, attenta alle implicazioni discriminatorie e alla tutela giuridica dei diritti, v. L. Jarvis, M. Lister, *Anti-Terrorism, Citizenship and Security*, Manchester, 2015, in particolare nel capitolo *Anti-Terrorism Policy in the UK: Historical Trends and Contemporary Issues*, 13 ss.

<sup>2</sup> Una sintetica ma utile ricostruzione è in T. Bunyan, nel cap. *The Origins of Emergency Powers in the UK*, in *The Political Police in Britain*, London, 1977, 51 ss.

lo sconfinamento rivoluzionario nella guerra civile aspramente combattuta nel 1642-51 o appena accennata nel 1688-89).

Ma se, come emerge da diversi passaggi argomentativi delle esternazioni con cui il Primo Ministro Johnson, parlando dal n.10 di Downing Street nei mesi da marzo a maggio del 2020, ha aggiornato sull'andamento dell'azione di governo la stampa e con essa (vista la grande diffusione mediatica assicurata dalla BBC) la nazione, non rara è nel discorso governativo sulla pandemia la semantica bellicista. L'equazione "emergenza-conflitto" è attualmente presente nella retorica del Governo che con i mezzi costituzionali e giuridici che sono a sua disposizione sta affrontando l'alea della grave pandemia da Covid-19, e del resto va riconosciuto che l'intero spettro della legislazione emergenziale fin qui richiamata all'attenzione del lettore presuppone una visione belligerante che è d'uopo qualora il paese sia entrato in una condizione di grave pericolo per la salute pubblica e di rischio per la conservazione delle istituzioni costituite, dell'equilibrio sociale, dei diritti fondamentali e dell'assetto economico e finanziario.

## **2. Il *Civil Contingencies Act 2004***

Ma, al di là delle onorevoli rimembranze della Battaglia d'Inghilterra o di quelle un po' meno della contesa nordirlandese, o delle suggestioni che hanno talvolta enfatizzato un'idea di uno stato di emergenza che alla condizione di insicurezza prodotta dal radicalizzarsi di conflitti interni ha associato una rapida accelerazione dei costumi sociali e della morale politica collettiva, esiste nel Regno Unito anche una diversa legislazione emergenziale. Questa, allontanandosi dalle consuete declinazioni del *format* militare, si è trasferita verso altre congiunture non armate della vita nazionale e pertanto la si può considerare a tutti gli effetti "civile"; in quanto tale, è riconoscibile come base di una cultura dell'emergenza che sia di aiuto all'interpretazione delle modalità con cui le istituzioni britanniche stanno oggi reagendo al grande contagio?

Sotto questo profilo è inevitabile che si faccia riferimento al *Civil Contingencies Act 2004* (il cui titolo esteso è *An Act to Make Provision about Civil Contingencies*) a cui si deve una relativa modernizzazione di precedenti Atti che sono stati da esso abrogati, ovvero il *Civil Defence Act 1948* e il *Civil Defence (Northern Ireland) Act 1950*, e che è stato ampiamente presupposto nella legislazione del marzo 2020. Il primo dato che viene in risalto è che questo strumento legislativo, prodotto del riformismo del *New Labour*, trova un'applicazione differenziata tra Inghilterra e altre aree, in particolare Scozia e Irlanda del Nord, che nell'organizzazione devoluta del potere territoriale vedono rientrare tra le materie le funzioni di protezione civile e l'organizzazione degli apparati inerenti e, con ciò, l'intervento nelle *civil contingencies*. Da questa regola generale si escludono tuttavia alcuni settori nei quali vige la responsabilità cooperativa del *Cabinet Office* e di due dicasteri ovvero l'*Home Office* e il *Department of Communities and Local Government, Resilience and Emergencies Divisions*, il cui Segretario di Stato si è visto presenziare, con compiti di consulenza, ad alcuni

discorsi pubblici tenuti da Johnson nel periodo più intenso del contagio. Tra questi settori, la cui armonizzazione legislativa tra i livelli britannico e della *devolution* può richiedere (come nel contesto della pandemia da Covid-19) l'applicazione della *Sewel convention*, rientra la sanità pubblica entro il cui quadro una funzione di indirizzo è attribuita per l'intero regno all'*Health and Safety Executive*, agenzia non-governativa rientrante nella categoria dei *Quangos* (*quasi non-governmental organisation*)<sup>3</sup> e impegnata nel campo del lavoro sotto la sponsorizzazione del *Department of Work and Pensions*.

Se la si legge alla luce dell'esperienza storica che la configura come diretta erede dell'organizzazione di *civil defence* nata dapprima in occasione di eventi bellici (risale al 1938 l'istituzione del *Civil Defence Service*) e quindi parzialmente modernizzata e diretta, ma senza dismettere la sua natura ausiliaria rispetto al *format* militare, verso obiettivi di soccorso in emergenze sanitarie e ambientali, della Protezione civile resta evidente la connaturata condizione di contiguità con il ventaglio legislativo dell'emergenza militarizzata. Per comprendere come il legislatore britannico (e in seguito, ma con diversa finalizzazione poiché la difesa militare è materia esclusiva dell'autorità governativa del Regno Unito, in Scozia e nelle altre regioni devolutive) abbia indicato una via verso una ridefinizione del *commitment* della difesa civile occorre considerare con attenzione due dati: in primo luogo, secondo il diritto vigente, le autorità del *local government*, particolarmente in Inghilterra e Galles sulla base di un'antica attribuzione amministrativa, sono coinvolte come "*local emergency responders*" in quelli che sono alcuni servizi essenziali per il benessere e la sicurezza della popolazione (nel contesto della pandemia, rilevante è la loro organizzazione delle ambulanze); in secondo luogo, l'investimento sulla categoria della resilienza, ovvero dell'attitudine a reagire attivamente e con spirito positivo le minacce alla sicurezza pubblica di varia entità o situazioni o accadimenti traumatici. A questo scopo sono costituiti, presso le autorità locali, appositi *Local Resilience Forums* che possono essere considerati il prodotto dello spirito cooperativo che innerva il *Civil Contingencies Act 2004*; queste agenzie che coniugano amministrazione territoriale e società civile comunicano direttamente con il *Cabinet Office*<sup>4</sup>. L'impegno del Governo a dare più dettagliata esecuzione all'Atto del 2004 e a promuovere i *Forums* si rende particolarmente evidente nella sua promozione delle (*Contingency Planning*) *Regulations 2005* alle quali se ne sono aggiunte altre di produzione scozzese, tutte espressione di un nuovo orientamento governativo inteso, in coerenza con lo stile di governo del *New Labour*, a valorizzare la funzione preventiva e sociale di un nuovo modello di Protezione civile<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Organizzazioni ausiliarie semi-autonome considerate essenziali nell'amministrazione dei servizi sociali, come non senza accenti critici si dimostra in D. Birrell, A.M. Gray, *Delivering Social Welfare: Governance and Service Provision in the UK*, Bristol, 2017, in particolare nel cap. *Delegated Governance: "Quangos" and Services*, 115 ss.

<sup>4</sup> Che nel luglio del 2013, per mano del suo *Civil Contingencies Secretariat*, ha prodotto un proprio *vademecum* dal titolo *Local Resilience Forums – A reference document*, London, 2013, che fa diretto riferimento alla legislazione vigente e alle *regulations* elaborate dal Governo.

<sup>5</sup> Come riferisce G. Grimwood nel *Briefing Paper* parlamentare n.08016, *Dealing with Civil Contingencies: Emergency Planning in the UK*, London, 11 July 2017.

Al di là di tutti i dettagli tecnici che sono ricavabili dalla consultazione del *Civil Contingencies Act 2004* e del suo proporsi come modello seminale per altre democrazie dell'area culturale di *common law*<sup>6</sup>, per approssimarsi alla nozione britannica di “*emergency*” è di certo utile ripercorrere brevemente quanto si rinviene nella sez.1 di tale Atto, ove le situazioni giuridicamente emergenziali sono individuate secondo una tassonomia che ricomprende quei casi in cui nel Regno Unito siano realizzati accadimenti o situazioni che minacciano A) seri danni al benessere umano («*serious damage to human welfare*») che producano perdite di vite, malattie, perdita dell'abitazione, di proprietà, risorse economiche, acqua potabile, risorse energetiche o carburanti, mezzi di comunicazione o di trasporto («*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*»); B) seri danni all'ambiente («*serious damage to the environments*»); e C) conflitto armato o azioni di terrorismo che mettano a repentaglio la sicurezza nazionale («*war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom*»). In presenza di ciascuna di tali condizioni un qualsiasi Ministro di Stato sia esso del Governo britannico o scozzese è tenuto con propria ordinanza a dichiararne la giuridica sussistenza e, ciò proclamato, ad attuare i provvedimenti urgenti che siano ritenuti necessari per salvaguardare il benessere collettivo e la sicurezza comune. In presenza di casi del genere, mediante l'emanazione ministeriale di *Orders in Council* la cui efficacia non può oltrepassare un arco di trenta giorni a meno che il Parlamento non ne prolunghi i termini di applicazione, è consentito che alla *statute law* vigente si sovrappongano misure eccezionali che in casi estremi potrebbero comportare finanche una proroga della legislatura o limitazioni alla libertà personale, ma non introdurre clausole che alterino lo statuto dei diritti garantito dallo *Human Rights Act 1998* (quello stesso Atto che, come si vedrà tra breve, il partito conservatore ha in animo di abrogare).

Di certo non esiste nel Regno Unito l'istituto del decreto-legge e ben difficilmente questa fonte di potestà governativa sarà mai accolta nel quadro della costituzione non scritta<sup>7</sup>. Tuttavia, il *Civil Contingencies Act 2004* dà fondamento legislativo a una forte azione ministeriale esperibile in un particolare contesto di

---

<sup>6</sup> Per esempio, in Australia, su cui dice v. M. Eburn, *Coordination of Federal State and Local Disaster Management Arrangements in Australia: Lessons from the UK and the US*, in *Strategic Insights*, August 2017, 7 ss.

<sup>7</sup> Esiste tuttavia un substrato legislativo che consente, se non al Governo, almeno alle amministrazioni territoriali del *local government* in Inghilterra e Galles (un analogo strumento legislativo esiste in Scozia) di emanare proprie *regulations* emergenziali con vigenza immediata e possibilità di approvazione parlamentare entro un termine di ventotto giorni dalla loro emanazione. Tale è il *Public Health (Control of Disease) 1984*, che consente alle autorità locali di segnalare la presenza e diffusione di patologie al fine di approntare i necessari presidi sanitari; la sua ultima applicazione ha avuto luogo nel marzo 2020 con intitolazione *The Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020* ed è stata basilare ai fini del censimento dei casi di contagio nelle aree menzionate e di costruzione di un modello di diffusione della pandemia. Sul tema della capillare competenza di notificazione delle autonomie locali v., in generale, S. Monaghan, *The State of Communicable Disease Law*, London, 2002.

necessità e urgenza<sup>8</sup>. Le cronache citano alcuni casi eclatanti in cui il potere governativo d'emergenza venne esercitato prima dell'approvazione di una legge, ma con strumenti che furono considerati ancora grezzi. Tra questi casi si rammentano una grave alluvione (Sussex: autunno 2000), violente sommosse di protesta per l'aumento del prezzo della benzina (settembre 2000) e la diffusione nell'intero 2001 del contagio animale da afta epizootica (*food and mouth disease*) che nel Regno Unito provocò seri rischi sanitari, l'abbattimento di un'enorme quantità di animali da allevamento, una seria crisi commerciale nel settore agroalimentare, ingenti danni al turismo. La condotta governativa in tale caso fu tale da suscitare molte polemiche per le sue negative conseguenze sul tessuto economico di vaste aree della Gran Bretagna; tuttavia, anche per tale motivo, la valutazione delle modalità con cui il Governo fu dotato del potere di intervenire in un'esperienza epidemica di vaste proporzioni e di lunga durata contribuì a gettare le fondamenta dell'Atto del 2004; pertanto l'episodio può fornire elementi di valutazione di quanto attiene alla congiuntura pandemica da Covid-19 che è attualmente in corso nell'intero territorio britannico<sup>9</sup>.

### 3. Il quadro costituzionale post-Brexit all'appuntamento con la pandemia

1786

Un compito proprio del comparatista che si occupa di cose britanniche è comprendere, almeno nei suoi elementi essenziali, in quale contesto costituzionale si sia inserita nel Regno Unito, con tutta la sua virulenza, la pandemia da Covid-19 e in tale modo individuare con quali effetti il grave e inatteso evento possa influenzare gli equilibri di un sistema solitamente descritto secondo la narrativa della sua natura evolutiva.

Promossa dal Primo ministro Johnson per dare esito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea, la *snap election* del 12 dicembre 2019 conduceva alla rapida approvazione, in gennaio, dell'*European Union (Withdrawal) Act 2020*. In tal modo il *premier* britannico riusciva nell'intento di dare fine alla vistosa *impasse*, scandita da avvicendamenti ministeriali e da numerosi incidenti costituzionali, che aveva caratterizzato il dibattito ultratriennale inaugurato con il referendum del giugno 2016. Se si guarda al risultato del voto, è evidente che questa elezione aveva consegnato una solida base di consenso a un partito conservatore che, sotto il dominio di una vasta corrente di *brexiteers* di diversa matrice ma tutti ben radicati nelle variegata aggregazioni del neonazionalismo inglese che dell'euroscetticismo aveva fatto il comune criterio distintivo, era stato il principale artefice istituzionale e protagonista politico della vicenda della Brexit e ben probabilmente lo sarà nella conduzione dei prossimi negoziati.

Qualora ci si affidi alla matematica della votazione e al numero di seggi prodotto nella Camera dei Comuni attraverso il grezzo sistema del *first-past-the-*

<sup>8</sup> Per un'approfondita analisi cfr. C. Walker, J. Broderick, *The Civil Contingencies Act 2004: Risk, Resilience, and the Law in the United Kingdom*, Oxford, 2006 (in versione aggiornata: 2019), ove in particolare il cap. *The Meanings of Emergency*, 63 ss.

<sup>9</sup> V. A. Woods, *A Manufactured Plague. The History of Foot-and-Mouth Disease in Britain*, London, 2004.

*post*, indubbiamente molto ampio è il consenso prestato dall'elettorato all'assoluta preminenza politica di Johnson quale Primo ministro e, con ciò, alla stabilità del Gabinetto da lui guidato, al quale è stato possibile apportare un parziale rimpasto. D'altra parte, non è meno evidente all'occhio del costituzionalista che l'insorgere del contagio da Covid-19 abbia molto influito, ovviamente in senso limitativo, sull'atteso assestamento costituzionale post-Brexit dominato – oltre che dal disaccordo tra democrazia popolar-diretta e democrazia parlamentar-rappresentativa<sup>10</sup>, dall'enfaticizzazione del confronto tra potestà dell'Esecutivo e sovranità del Parlamento – soprattutto a causa del tempo di reazione oltremodo esiguo che alle istituzioni britanniche è stato concesso per reagire in termini strutturali alla vistosa catastrofe sanitaria. A fronte del soverchiante effetto della crisi pandemica, si può oggi parlare nel Regno Unito di una costituzione in attesa.

Per chiarire il punto, dopo il passaggio parlamentare costituito dall'approvazione in tempo abbreviato del *Coronavirus Act 2020* (25 marzo), eventi di rilievo registrabili negli annali sono stati, nella giornata del 5 aprile, il ricovero in clinica del *premier* Johnson risultato positivo al test da virus e irrisolvemente sostituito nelle sue funzioni dal *First Secretary of State* Dominic Raab, e il subentro dell'avvocato Keir Starmer alla *leadership* del partito laburista, realizzato a seguito di un confronto *online* sulla piattaforma *Zoom*<sup>11</sup>. Sebbene dettata da una necessità contingente, l'opzione della supplenza con cui una responsabilità di vertice era consegnata a un *brexiteer* tra i più radicali, rivela quanto robusta sia la determinazione della versione johnsoniana della politica di governo a valorizzare l'affermazione politica del neo-conservatorismo; dall'avvicendamento laburista, d'altro canto, ci si potrebbe ragionevolmente attendere un significativo nuovo inizio del programma di un'Opposizione di Sua Maestà impegnata a chiudere la partita con l'ambiguo estremismo che aveva condotto il partito di Jeremy Corbyn verso un disastro elettorale. Se li si valuta entro il perimetro dell'amalgamata problematicità dell'intreccio tra Brexit e Covid-19, nell'episodio della supplenza Raab si può intravedere un'originale torsione della regola costituzionale che in piena pandemia ha contribuito ad evitare la produzione di un serio caso di organizzazione del potere; e, nell'avvicendamento Starmer, la possibilità di un nuovo inizio politico in cui, senza che ciò per il momento minacci seriamente il dominio conservatore, la crescita dell'indice di gradimento del *Labour Party* che è stata registrata nella seconda metà del maggio 2020 lascia intuire un promettente punto di svolta dell'andamento della dialettica dei partiti nel sistema bipolare.

Un affioramento della più vetusta tradizione, e nel contempo una relativa novità, si è ravvisato nel breve, intenso messaggio televisivo rivolto alla nazione, nello stesso 5 aprile, dalla novantaquattrenne regina Elisabetta che, ieratica icona

---

<sup>10</sup> Su cui un'utile riflessione sarà di certo offerta dal saggio di J.O. Frosini, *Dalla Sovranità del Parlamento alla Sovranità del Popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, Bologna, 2020, in corso di pubblicazione.

<sup>11</sup> Sulla curiosa forma di supplenza, che sfugge a ogni categorizzazione costituzionale, v. C. Martinelli, *Raab è il vice di Johnson? Non proprio. Ecco perché*, in *Il Sole 24 Ore Premium*, <https://24plus.ilsole24ore.com/art/raab-e-solo-vice-boris-johnson-non-proprio-ecco-perche-ADjEA9J>, 14/4/2020. Sul senso politico e costituzionale dell'avvicendamento Corbyn-Starmer, v. Bagehot, *The Return of the Opposition*, in *The Economist*, 4<sup>th</sup>-10<sup>th</sup> April 2020, 25.

dello spirito nazionale parlante dal cauto isolamento di Windsor, ma anch'essa sfiorata dal diffondersi del contagio, sintetizzava con singolare efficacia il senso della condizione nazionale britannica osservando come l'immanente pandemia avesse immerso il Regno Unito in un «*increasingly challenging time*»<sup>12</sup>.

Questo, in sintesi, il quadro generale a cui proposito una riflessione sullo stato delle istituzioni britanniche nel tempo della Brexit può essere utile per verificare se l'avvento del Covid-19 e dei poderosi elementi di crisi che sta recando con sé abbia fatto irruzione nel quadro di un sistema costituzionale che sia destabilizzato, indebolito nei suoi congegni elementari e in cerca di nuove forme, o in procinto di tornare a consolidarsi attestandosi sulle basi della classicità<sup>13</sup>.

Gli eventi della Brexit, che prima e dopo la determinazione parlamentare del 23 gennaio 2020 già erano stati di per sé sufficienti a delineare condizioni di disagio costituzionale che, partendo dall'ingarbugliato dibattito sull'attivazione della comunicazione di recesso ex art.50 del Trattato sull'Unione europea, sotto l'incontrastato dominio *tory* hanno rischiato di cronicizzarsi seriamente<sup>14</sup>, entravano in un contesto di ben maggiore problematicità causato dall'estendersi della pandemia da Covid-19, e di questa formano a loro volta le coordinate politiche. In altre parole, l'inattesa e del tutto eccezionale congiuntura sanitaria sta dimostrando quanto di peggio possa concretizzarsi nella storia di un paese, fino al punto da far impallidire, viepiù ingigantendole, le preoccupazioni di carattere finanziario, economico e commerciale che si erano delineate quali probabili conseguenze del *withdrawal* e provocare, come in altri paesi, un collasso costituzionale<sup>15</sup>. Nella sua qualità di congiuntura storica, il *cocktail* Brexit/Covid-19 rischia di scuotere dalle fondamenta l'ordine del regno e pertanto resta utile che si tenti una verifica delle connessioni esistenti tra il nuovo scenario costituzionale, scosso da forti contese politiche, che si era determinato nel Regno Unito in seguito all'approvazione dell'*European Union (Withdrawal) Act 2020* e la condizione del senso di *governance* a cui l'odierna amministrazione britannica a guida conservatrice si sta ispirando per fare fronte all'evento pandemico. Se si orienta lo sguardo oltre il dato immediato del consolidamento politico del potere esecutivo e della crisi dell'Opposizione quale sua diretta interlocutrice, come emersi dalle elezioni del dicembre e come filtrati dalle recenti cesure del 5 aprile, risulta prematuro il tentativo di tracciare i contorni del sistema costituzionale del Regno Unito che attualmente sta attraversando una fase di avanzamento dei propri

<sup>12</sup> Così nell'esordio del discorso televisivo pronunciato il 5 aprile 2020.

<sup>13</sup> Pressoché le stesse di cui un tempo discorreva D. Woodhouse in *Back to Basics: Matter Constitutional*, in *Parl.Aff.*, 3-1994, 491 ss., premettendo che «*The constitutional arrangements of a state provide a basic model which determines, amongst other things, the distribution of power and the relationship between the state and the individual*».

<sup>14</sup> Interessanti considerazioni, su questo punto, in A. Weale, *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, London, 2018, nel cap. *Brexit and the Improvised Constitution*, 28 ss.

<sup>15</sup> V. per esempio l'argomentazione di C. Kombos, *Covid-19 and the Cypriot Example: A Constitutional Paradox*, U.K.Const.L.Blog (7<sup>th</sup> May 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>, ove si osserva che l'insufficienza di previsioni astratte sullo stato d'emergenza, qualora mai concretamente attivate, può essere una causa del tracollo delle istituzioni e dello sconfinamento nello stato d'accezione.

equilibri istituzionali la cui sostanza evolutiva potrebbe essere interpretata come una fase sia di regresso radicata nel passato, sia di importanti metamorfosi.

Alcune componenti della tradizionale dogmatica costituzionale fondata su un principio di sovranità parlamentare, che tuttavia sembra essere entrato in una fase di indebolimento<sup>16</sup>, hanno prodotto significativi segnali di un'accelerazione che non sempre risultano interpretabili sotto l'ottimistico profilo del progresso della forma di governo<sup>17</sup>. Il che, considerata l'intrinseca contraddittorietà della questione della sovranità che ha permeato l'intera storia della Brexit e che oggi l'azione distruttrice del Covid-19 rischia di compromettere ulteriormente, è dovuto sia all'impiego governativo di discutibili versioni dei congegni convenzionali che sono propri di un impianto non formalmente codificato o che sono residui di un antico medievalismo, sia all'inadeguatezza di strumenti legislativi o di fonti non scritte che possono essere aggirati secondo le logiche del realismo politico di cui l'autorità governativa, condensata nel potere personale del Primo ministro, è interprete.

Quali, in definitiva, i caratteri dell'alterazione della struttura costituzionale del Regno Unito alla vigilia della crisi pandemica le cui avvisaglie erano motivo di qualche allarme fin dal primo mese del 2020?

Li si possono sintetizzare come segue:

- il bilanciamento tra potere governativo e sovranità parlamentare, regolato da convenzioni e intese, è stato posto a repentaglio dai due tentativi di riesumazione della *Royal Prerogative* di cui sono stati promotori altrettanti Primi ministri: in ciò essendosi reso necessario un duplice intervento della Corte Suprema che si è pronunciata a sostegno della sovranità parlamentare;

- le basilari aspirazioni dei promotori della Brexit e dei loro satelliti politici hanno raggiunto l'ambito obiettivo del riscatto di una forma di indipendenza nazionale che, nel loro pensiero, si è configurata come la più essenziale delle espressioni di sovranità, fino a risultare preminente sulla classica *sovereignty* di tradizione classica che è collocata nell'istituzione parlamentare;

- il referendum del giugno 2016 è stato esibito come elemento di materializzazione di una nuova fonte della decisione costituzionale che di fatto ha alterato la convivenza dell'imperio del potere legislativo con una volontà popolare esibita come primaria espressione di democrazia diretta e di una fattuale decisione politica che si impone su quella parlamentare.

---

<sup>16</sup> Annotazioni sul tema in R. Masterman, S. Wheatle, *Unpacking Separation of Powers: Judicial Independence, Sovereignty and Conceptual Flexibility in the UK Constitution*, in *Pub.L.*, 3-2017, 469 ss; M. Johnson, *The Models of Parliamentary Sovereignty*, University of Bristol Law School Blog, 4<sup>th</sup> December 2017, <https://legalresearch.blogs.bris.ac.uk/2017/12/the-models-of-parliamentary-sovereignty/>. Ed anche: A. Torre, *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *DPCE-Numero speciale*, 2019, 745 ss.

<sup>17</sup> C'è del resto chi ultimamente non ha mancato di considerare che un ritorno, almeno parziale, a tradizionali capisaldi di classicità costituzionale in un sistema per troppo tempo permeato dalle pulsioni populiste della Brexit troverebbe proprio nella destabilizzazione provocata dalla pandemia un fattore di riconsolidamento del sistema di governo: così l'anonimo commentatore Bagehot nella nota *The Establishment Strikes Back. Britain's populist revolution may become a victim of covid-19*, in *The Economist*, April 18<sup>th</sup>-24<sup>th</sup> 2020, 23.

- avendo come bersaglio lo *Human Rights Act 1998*, nel pensiero prospettico dei neo-riformatori hanno acquisito spessore il *revival* del revisionismo *tory* che riguarda lo statuto dei diritti fondamentali del regno e, con questo, l'ipotesi di riscrittura di un *bill of rights* che sia di marca puramente inglese;

- una minaccia per la coesione costituzional-territoriale del regno è configurata dalla sinergia tra l'avanzamento delle formule devolutive introdotte nelle cdd. "*constituent parts*" del regno, ovvero Scozia, Irlanda del Nord e Galles che sono genericamente qualificate come "aree celtiche", e la reazione anti-Brexit, che nelle prime due ha conferito nuova vitalità alle tradizionali tensioni identitarie e dato spazio a rivendicazioni autonomistiche che con toni espliciti si orientano in direzione separatista;

- la proposta di emendare o finanche abrogare il *Fixed-term Parliaments Act 2011* lascia intravedere un significativo contributo al ripristino di un forte potere politico che, avvalendosi alla traslazione della prerogativa, sia esercitabile dal Primo ministro nei riguardi del Parlamento del regno;

- e, infine, il protagonismo di una forma di giurisdizione di rango costituzionale in tema di diritti fondamentali, rapporti di *devolution* e conflitti di attribuzione che è esercitato dalla Corte Suprema del Regno Unito potrebbe non sottrarre questa alta istanza giudiziaria, che ha appena superato il primo decennio di attività, a qualche vendicativa attenzione governativa che intenda contenere o comprimere la forza riequilibratrice esercitata dalle decisioni che questa alta Corte ha inserito nel circuito dei poteri politici.

1790

#### 4. Il Governo britannico in azione contro il Covid-19

Ciò detto, non sempre all'altezza del loro ruolo, ma comunque con effetti corrosivi, i tre *premier* dell'arco brexitiano avevano contribuito, ciascuno/a secondo le proprie possibilità, all'alterazione dei nuovi equilibri su cui l'intero sistema riposava dall'ultimo decennio. In questo complessivo indebolimento di una costituzione in fase transitiva, di cui si sono fin qui puntualizzati i principali caratteri e le interne logiche, si intrufolava il mostruoso "Generale Coronavirus", gerarca di alto grado di un intero esercito di Covid che da molti decenni la scienza epidemiologica aveva individuato come una controparte nelle vicende umane certamente temibile, ma non ancora ferale. Questa detestabile intrusione coglieva di sorpresa le istituzioni britanniche e quelle delle singole aree di *devolution* ancora impegnate a riflettere su sé stesse e sulle implicazioni negozial-strutturali della Brexit che sarebbero da attendersi nelle loro dimensioni politiche, costituzionali e internazionali.

Una fonte molto utile per registrare l'evoluzione della politica anti-contagio dell'amministrazione Johnson, e in particolare quale contributo il Primo ministro abbia dato alla conduzione del *policy-making* governativo a fronte dell'espansione del Covid-19, è l'insieme degli *statements* che dall'inizio del marzo 2020 hanno illustrato, in attesa del necessario passaggio parlamentare, il percorso delle misure emergenziali. L'azione governativa infatti, pur correndo più lentamente del

contagio, ha preceduto di alcune settimane l'intervento del Parlamento e, come d'obbligo secondo l'equilibrio cooperativo della forma di governo parlamentare, l'istruzione del passaggio della politica pandemica nelle aule di Westminster è stata ampiamente preparata da un intenso lavoro ministeriale.

Secondo una prassi consolidata, queste comunicazioni con cui nel corso della prima fase pandemica il *premier* britannico, parlando direttamente al pubblico dall'ingresso della sua residenza di Downing Street, ha incontrato come suoi interlocutori le maggiori testate giornalistiche, le reti televisive e gli altri *network* dell'informazione, sono valutabili alla stregua di esternazioni ufficiali di cui destinataria ultima è la società civile e, con essa, la pubblica opinione. È loro attribuibile una valenza certamente più attendibile della partecipazione a un qualsiasi *talk show* perché la loro affidabilità, se non altro come dichiarazioni di intenti governativi che rientrano nell'alveo della politica d'emergenza e che potrebbero essere contraddetti da errori o da mutamenti di percorso, dipende dall'essere pronunciate avendo di fronte all'intera nazione, e pertanto possono essere considerati – almeno in questa sede – come uno strumento della comunicazione costituzionale preliminare alla fase di produzione degli interventi strategici che vedono in primo piano l'azione del Primo ministro e dei diversi dipartimenti dell'Esecutivo.

In una prima fase, che in sintesi si può collocare nel febbraio 2020, all'elementare percezione dell'invasione della Britannia ad opera del Covid-19 nella sua qualità di fenomeno epidemico come probabile latore di uno stato di emergenza, si era associato un atteggiamento di relativa sottovalutazione che molto contribuiva a lasciare campo libero al primo, pesante impatto del contagio sulla salute pubblica, localizzato in particolare nell'area metropolitana di Londra e in alcuni suoi *boroughs* caratterizzati da intensa vita sociale: per tale motivo il riconoscimento stesso della condizione di pandemia è stato lento, come pure rallentata l'adozione di prime misure di contenimento del suo dilagare. Nonostante gli avvertimenti di molti istituti di ricerca, la percezione governativa sembrava attestata sulla convinzione che nel Regno Unito la diffusione del contagio non avesse superato il livello di un rischio dapprima basso e quindi appena contenuto, fino ad arrivare, tuttavia, in occasione di un discorso di Johnson che era rivolto alla nazione nella sera del 31 gennaio 2020, all'ammissione che fosse in preparazione «*our great national drama*». Ben presto l'acuirsi della percezione dell'emergenza nel paese e nell'amministrazione e, con essa, della consapevolezza di quanto enorme si stesse confermando l'impatto del Covid-19, avrebbe comportato un cambio di percorso di cui si ravvisava una ufficiale presa d'atto della necessità di garantire cure d'urgenza a quella che stava diventando una massa di contagiati in accrescimento quotidiano, e di dare forma concreta a quella che in precedenza, stando al comportamento governativo, era sembrata proponibile come una mera indicazione di suggerimenti ispirati a una filosofia attendista. D'altra parte, nella consapevolezza della fragilità del *National Health Service* (d'ora in poi: NHS), era acutamente avvertita la necessità di porre al riparo il sistema ospedaliero dal collasso che si andava verificando in altri paesi europei (non

esclusa, tra i primi, l'Italia e qui particolarmente in Lombardia e inizialmente in Veneto).

Di questo problematico approccio della questione si dava certa evidenza nello *statement* del 3 marzo allorché il Primo ministro, coadiuvato per l'occasione dalle massime autorità sanitarie del regno (il *Chief Medical Officer* e il *Chief Scientific Advisor*, pronte a esporre le rispettive deduzioni sulla politica ospedaliera in corso e sulla natura del contagio) annunciava un programma che impegnava il Governo a seguire quattro percorsi: 1) contenere la letalità del virus; 2) rallentarne la diffusione; 3) sviluppare la ricerca sulle sue origini e sui metodi di cura opponibili all'azione del virus; 4) controllare l'impatto sistemico del contagio. Quest'ultimo punto in particolare corrispondeva, al momento tra le righe del discorso, a un'opzione di politica sanitaria destinata a rimanere un punto fermo dell'azione governativa: proteggere il NHS da un'eccessiva esposizione salvaguardandone l'efficienza mediante una condotta selettiva.

La pubblicazione di questo primo programma, i cui termini erano da Johnson riassunti nel primo *statement* di febbraio, era la prima esplicita risposta governativa al clima di dilagante preoccupazione nazionale creato nel Regno Unito dalla diffusione delle notizie provenienti dalle remote zone del primo contagio da Covid-19.

Della sua elaborazione si era occupato il *Department of Health and Social Care* (che in precedenza era stato autore della nuova versione di un significativo prontuario che ridefiniva in versione conservatrice la "costituzione" del NHS<sup>18</sup>). Il *Policy Paper* apparso il 3 marzo con il titolo *Coronavirus Action Plan: A Guide to What You can Expect across the UK*, sulla scorta di una lucida consapevolezza della gravità del contagio partito dall'Estremo Oriente e già pienamente attivo in Europa e in crescita nel Regno Unito secondo una tabella di marcia di cui da tempo era nota la natura e la tendenza a una rapida progressione, poneva le premesse per la successiva azione dell'intero Governo. Esso si proponeva all'attenzione generale quale prodotto della convergenza di intenti e di linee programmatiche esistente tra diverse entità di governo del paese, essendo elaborato attraverso una diretta cooperazione tra il Dipartimento britannico (responsabile per l'Inghilterra, ma con estensione di alcune funzioni anche al resto del regno) e gli omologhi ministeri attivi nelle aree devolute di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, tutti per via della *devolution* nei rispettivi territori responsabili dell'amministrazione dei servizi sanitari un tempo rientranti nella sfera unitaria del NHS. Degna di rilievo è la densità del testo destinato a informare il grande pubblico, con linguaggio accessibile ai più, sui caratteri distintivi del contagio, sui suoi precedenti storici registrati su scala globale e in particolare sull'illustrazione delle indicazioni provenienti dalla scienza epidemiologica: segno che con molto anticipo rispetto alla decisione governativa di affrontare apertamente il problema della diffusione del contagio la ricerca britannica aveva dedicato molta attenzione alle

---

<sup>18</sup> DHSSC, *Handbook to the NHS Constitution for England. Information about the rights and pledges in the NHS Constitution and what these mean for NHS patients and staff*, London, 28 October 2019 (1<sup>a</sup>ed.: luglio 2015).

manifestazioni del Covid-19; ma del resto nello stesso *statement*, in contraddizione con il ritardo di alcune settimane nel modificare il passo inaugurando una politica sanitaria più attiva, era indicativa l'ammissione della consapevolezza che la crisi non era una subitanea questione del momento, ma una condizione lungamente preparata («*our country remains extremely well prepared, as it has been since the outbreak began in Wuhan several months ago*»).

Con il *Policy Paper* si accreditava, inoltre, con dichiarazioni molto esplicite, l'argomento della necessità di coinvolgere la professionalità dei «*world leading scientific experts*» di cui, non senza un accento di orgoglio nazionale, si vantava l'esistenza in campo britannico, nonché di operare con essi in stretta sinergia per affrontare qualsiasi sviluppo del contagio<sup>19</sup>. In questa prospettiva fin dal 2019 era stato creato un molto influente super-comitato di esperti, lo *Scientific Advisory Group for Emergencies* (CARE) che, secondo la definizione del *New York Times* opera come un «*virtual black box*» che tiene riunioni riservate e la cui composizione non è nota. Tuttavia questa peculiare confidenza nel valore e nell'efficacia della comunità scientifica, a cui Johnson si riferiva esplicitamente dichiarando la propria fede nel conforto degli epidemiologi e di luminari di altri settori quale elemento essenziale del successo nella lotta pandemica («*we could take at the right time along the basis of the scientific advice*»), era una chiara dichiarazione di programma che autorizzava l'adesione a diverse soluzioni; si creava in tal modo una premessa metodologica in cui si sarebbe incuneata, in un successivo passaggio della riflessione governativa, la controversa questione della cd. "immunità di gregge".

Dal tenore del *Policy Paper* ministeriale, nella misura in cui vi si indicavano le fasi di sviluppo della strategia governativa, risultava ben evidente l'attenta supervisione esercitata dai consulenti scientifici, titolari di incarichi conferiti dal *Cabinet Office*, che sovrintendevano al dibattito specialistico su modi e tempi dell'operazione di contrasto alla pandemia. Alcuni giorni dopo, in alternativa all'opzione dell'isolamento domestico e del blocco sociale (*lockdown*) che già era prossima ad essere adottata dai governi di altri paesi e su cui il Governo britannico avrebbe in seguito preferito conservare una condotta di relativa elasticità<sup>20</sup>, un

---

<sup>19</sup> Le agenzie di consulenza scientifica a cui il Governo britannico ha affidato compiti di coordinamento della strategia pandemica sono il *National Institute for Health Research* (NIHR), la *UK Research and Innovation* (UKRI), il *Medical Research Council* (MRC) e il *Wellcome Trust* (una *charity* farmacologica fondata nel 1936). Sostanziosi finanziamenti sono stati altresì destinati alla *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI) impegnata nella ricerca del vaccino (£ 20 milioni) e, tramite la governativa *UK Research and Innovation* (UKRI) e lo stesso *Department of Health and Social Care*, al *National Institute for Health and Research* (NIHR). Anche importanti Università londinesi sono coinvolte: tali il *King's College* e l'*Imperial College London*. Infine, diverse istituzioni del settore sono attive in Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

<sup>20</sup> Per la cui realizzazione, alla luce del quanto sarebbe emerso con il *Coronavirus Act 2020*, T. Hickman in *Eight Ways to Reinforce and Revise the Lockdown Law*, U.K.Const.L.Blog (16<sup>th</sup> April 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>, ha proposto alcuni parametri per evitare ipotesi di violazione dei diritti individuali emerse sul dibattito sulle misure inerenti ai restringimenti domiciliari: tra questi la necessità di una «*clear and explicit statutory basis*»; la precisa individuazione delle «*relevant persons*» abilitate ad imporre l'osservanza delle misure; la verifica della loro competenza ad amministrare le misure ed eventuali sanzioni; l'apposizione di precisi limiti al potere delle autorità l'uniformazione della condotta governativa all'intero Regno Unito onde evitare situazioni di disparità di trattamento.

suggerimento sembrava emergere a favore della strategia della *herd immunity*. Così tra le righe di un intervento televisivo sulla rete Sky del 13 marzo in cui il Primo ministro, esprimendo il proprio pensiero sulle gravi conseguenze di una generalizzata espansione della pandemia, prefigurava un'elevata quantità di decessi quale inevitabile prezzo collettivo pagabile dalla nazione prima che gli effetti del contagio si stabilizzassero nell'orizzonte sanitario di un Regno Unito in cui la minaccia del Covid-19, ridimensionata nei suoi devastanti effetti, sarebbe entrata in una condizione di relativa inoffensività. Questa evocazione di una peculiare forma di realizzazione dell'immunità di massa, che pure da alcuni consiglieri scientifici del *premier* era stata inclusa tra le alternative opportunità, accennava alla possibilità di un processo sostanzialmente auto-immunitario, presumibilmente di lungo termine, in cui prima dell'assestarsi della letalità del Covid-19 su un piano di equilibrio e della scoperta, concretizzazione e distribuzione di un vaccino efficace, le misure di restrizione sociale e di cure mediche di massa non sarebbero state applicate secondo gli stessi metodi osservabili in altri paesi in cui la pandemia stava mietendo vittime. In questo percorso sostanzialmente di terapia "fai da te", la nazione britannica avrebbe comunque dovuto pagare il grave prezzo di un'alta soglia di mortalità: inevitabile era considerata, entro il ciclo della pandemia, la circostanza che prima del diffondersi di un'immunità naturale almeno il 60% dei sudditi di Sua Maestà britannica avrebbero contratto il virus.

---

##### **5. Da *Downing Street*: gli *statements* del Primo ministro**

Per affrontare questa ben poco rasserenante evoluzione, che prendeva spunto dalla constatazione che in assenza di drastiche misure governative il contagio nel Regno Unito si stava sviluppando pressoché liberamente, molte dichiarazioni ufficiali del periodo non mancavano di fare appello al tradizionale spirito combattivo che la nazione aveva dimostrato in precedenti casi di grande emergenza. Ma ben più concretamente, al di là del cenno all'immunità di gregge che fu considerato (ma probabilmente frainteso) come un cinico pensiero del Primo ministro e dei suoi consiglieri, quel che affiorava dallo *statement* di Johnson era l'argomento della riluttanza a porre in essere una politica preventiva basata sull'imposizione di un severo blocco domiciliare e sul massivo coinvolgimento di un sistema sanitario in cui si stavano intravedendo numerosi sintomi di crisi e, nel contempo, della necessità strategica di evitare la crisi delle strutture del NHS. La semplice ipotesi della *herd immunity* avrebbe tuttavia registrato il dissenso di ampi strati dell'opinione pubblica e pertanto, preso atto del rapido procedere della pandemia (il 12 marzo il tasso di rischio era ufficialmente salito, nell'allarmante valutazione ufficiale del *Chief Medical Officer for England* Chris Whitty, da *moderate* a *high*), nell'orientamento dell'amministrazione conservatrice il fascino discreto di questo processo risolutivo passava in ultimo piano e il contestato modello di immunità era espulso dagli obiettivi del Governo cedendo il posto – secondo quanto illustrato dal Primo ministro nello *statement* del 23 marzo – alla misura del

confinamento (*lockdown*) domestico, opzione su cui nel frattempo, con accorta tempestività, si erano espressi favorevolmente i consulenti reclutati nell'emergenza.

Conclusa la fase dell'esitante politica governativa alla quale alcune stime epidemiologiche, ponendo oggettivamente in risalto le responsabilità omissive dell'amministrazione, avevano attribuito almeno sei settimane di ritardo nell'applicazione di misure urgenti per il contenimento dei primi effetti della pandemia<sup>21</sup>, la presenza del Primo ministro si intensificava attraverso una serie di *statements* pubblici a distanza ravvicinata.

In questi contatti ufficiali con i *mass media* e con il grande pubblico, si diffondevano messaggi attraverso i quali la popolazione era invitata a uniformarsi a un crescendo di prescrizioni che tuttavia, oltre che sulla cogenza giuridica a un certo punto concretizzata con il passaggio parlamentare del 25 marzo, mostravano molto insistentemente, con costanti inviti in cui, nonostante l'indubbia sincerità degli accenti, rischiava di trapelare qualche sfumatura di paternalismo, faceva affidamento sul senso di responsabilità individuale dei cittadini. Ma per ricostruire in quale modo il Governo britannico abbia dato impulso a una più attiva politica interventista proiettata verso la trasformazione in un documento di *statute law*, una particolare attenzione va dedicata al discorso pubblico del 13 marzo con cui era dato l'annuncio ufficiale della riunione di un *Emergency Committee* governativo convocato *ad hoc* e al quale erano stati invitati, in ossequio delle regole di *devolution*, anche i rappresentanti degli Esecutivi di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Presieduto dal Primo ministro, questo comitato speciale, avendo preso atto dell'inarrestato progresso del contagio, ne riconosceva l'evoluzione in «*global pandemic*» in tal modo dando un pieno fondamento giuridico alla proclamazione dello stato d'emergenza. Con ciò, anche con la consulenza del *Chief Scientific Adviser* che può essere immaginato come l'autentico *deus ex machina* del programma governativo, la tattica di Johnson si risolveva nel senso di rendere finalmente pubblica l'esigenza, ormai inderogabile e urgente, di approntare quel «*clear plan*» (di cui la prima elaborazione era già in corso) che ben presto sarebbe stato trasmesso al Parlamento.

Nel medesimo *statement* del 13 marzo si ribadivano inoltre alcuni concetti che precedentemente erano stati posti a fondamento della strategia governativa e si preannunciavano, in attesa della pubblicazione del documento pianificatore, alcune elementari norme di condotta da osservare in tutto il paese. Per quanto riguarda i primi, essendo considerato ben prevedibile l'arrivo del cd. "picco" pandemico, si enfatizzava il verificarsi di considerevoli pressioni sulla sanità pubblica e, per evitare un tracollo del sistema ospedaliero («*the NHS will be under the most*

---

<sup>21</sup> Secondo le osservazioni critiche di S. Grey, A. MacAskill, la responsabilità di tale ritardo andrebbe invece attribuita alle divergenze di opinione tra i consulenti scientifici del Governo e alla lentezza del loro lavoro: v. *Special Report: Johnson listened to his scientists about coronavirus - but they were slow to sound the alarm*, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-britain-path-speci/special-report-johnson-listened-to-his-scientists-about-coronavirus-but-they-were-slow-to-sound-the-alarm-idUSKBN21P1VF>.

*pressure*»), si dichiarava l'impegno a rafforzare in tutto il paese i presidi sanitari e gli apparati infrastrutturali, e nel contempo a porre in essere più rigorosi procedimenti selettivi nella politica dei ricoveri e nelle prestazioni sanitarie, nonché ad accelerare i ritmi della ricerca di metodi di cura e di un vaccino. A questo proposito lo *statement* invitava il pubblico ad acquisire una corretta informazione attraverso il *website* del NHS ed a rivolgersi al pronto soccorso, tramite il numero telefonico 111, solo in caso di sintomi riconoscibili e di sindromi di anziani over 70. Funzionali a tale orientamento che poneva in primo piano la salvaguardia degli equilibri della sanità pubblica e della loro capacità di prestazione in caso di inasprirsi della crisi, erano pertanto alcune norme di condotta (prime prescrizioni di isolamento domestico di sette giorni per i sintomatici; invito a evitare crociere o gite scolastiche in altri paesi; invito all'isolamento domestico secondo lo slogan dello «*stay at home*») e alcune ipotesi di interventi governativi (restrizioni di eventi pubblici, segnatamente di quelli sportivi; opportunità della chiusura delle scuole). Nonostante l'incombenza del grave contagio e l'approssimarsi del suo culmine, l'approccio era ancora gradualistico: se delle norme si chiedeva l'immediata applicazione individuale, l'intervento sulla dimensione sociale collettiva era ancora una possibilità, ufficialmente non esclusa né decisa aprioristicamente ma suscettibile di verifica in ragione della diffusione del Covid-19.

L'apostrofe del Primo ministro si concludeva con un richiamo, invero dal tenore alquanto fideistico, alla fiducia tributata alla scienza e alla ricerca («*At all stages, we have been guided by the sciences*») e con un solenne invito a confermare, con «*a full national effort*», lo spirito di solidarietà nazionale già dimostrato in precedenti esperienze storiche.

In un successivo *statement* del 17 marzo si dava conferma che il lavoro su un piano omnicomprensivo era in pieno corso, e di questo «*overall plan*» si anticipavano alcuni punti fermi.

Il discorso iniziava con una definizione dell'obiettivo verso cui il Governo intendeva orientare la pianificazione in questione, ovvero operare nel senso di far coincidere il punto massimo della diffusione del contagio con il limite di maggiore impegno del NHS. Giova sottolineare come sotto questo profilo non mancasse un esplicito riferimento alle politiche di contenimento già attuate in altri paesi – con particolare citazione dell'Italia – e quivi consistenti nell'adozione di severe misure fondate su un definitivo riconoscimento giuridico della letalità della pandemia («*This is a disease that is so dangerous and so infectious that without drastic measures to check its progress it would overwhelm any health system in the world*»). Da ciò derivava una puntualizzazione di queste misure da adottare anche nel Regno Unito: 1) applicare sempre più drastiche forme di distanziamento "sociale" fondato sulla premessa dell'«*unnecessary contact*» che riguardino primariamente i soggetti a rischio rientranti nella categoria dei «*vulnerable groups*»; 2) bilanciare i principi della protezione delle vite e della funzionalità clinica («*to protect lives and the NHS*»), di questa accrescendo con urgenza le necessarie condizioni di capacità ed efficienza mediante congrui investimenti nella tecnologia delle prestazioni

sanitarie di emergenza; 3) garantire un ampio spazio di azione alla ricerca scientifica («*to boost science and research*»).

A queste proiezioni, in cui si poteva ravvisare un mutamento di prospettiva consistente nel porre sullo stesso piano, bilanciandoli, la difesa della vita e la difesa del NHS, si aggiungevano per la prima volta e con toni espliciti altri non meno importanti obiettivi inseriti nel piano in costruzione: 1) agire, «*like any wartime government*», con un forte impegno per sostenere l'economia intervenendo a favore di imprese, famiglie e singoli cittadini gravemente danneggiati dalla pandemia (per dettagliare tale parte della programmazione il Primo ministro rinviava a un parallelo *statement* del Cancelliere dello Scacchiere Rishi Sunak); 2) irrobustire i servizi pubblici, nei quali gli effetti delle riduzioni di personale e della scarsità dei finanziamenti, già rilevati prima del contagio, si erano radicalizzati per via del Covid-19; e infine 3) promuovere la sinergia tra «*better science, technology, medicine, data, government operations, economic support*», scommettendo sull'unità dello spirito coesivo dell'intero regno (con evidente riferimento alle suggestioni alimentate dalla Brexit) e, in ultima analisi, sulla cooperazione internazionale (nessuna menzione, ovviamente, all'Unione europea).

Come precedentemente accennato, con la raffica dei successivi, ravvicinati *statements* da Downing Street la comunicazione del Primo ministro sulla progressione dell'*overall plan* si intensificava notevolmente, e con essa la perentorietà dell'intervento governativo.

Alcune tra le numerose esternazioni concentrate del mese di marzo (18, 19, 20, 22, 23 e 25: quest'ultima, data di promulgazione del *Coronavirus Act 2020*) costituivano una frequente riepilogazione – e un loro costante aggiornamento – delle istruzioni originariamente formulate dal *Department of Health and Social Care* nel *Policy Paper* del 3 marzo, una parte delle quali riproponevano la recitazione del mantra governativo, a questa sovrapponendo le nuove determinazioni destinate a confluire, in chiave legislativa, nel *Coronavirus Act 2020* approvato dal Parlamento il 25 marzo.

Questi gli argomenti ripetutamente esibiti di cui vi era ampia traccia negli *statements* e che sono definibili, rievocando le classiche categorie costituzionali di Walter Bagehot, come i principi “*dignified*” dell'impianto concettuale della politica emergenziale dell'Esecutivo britannico:

- sostanziale medicalizzazione della strategia governativa con dominanza dello *Scientific Group for Emergencies* e stretto contatto con autorità mediche e gruppi di ricerca per ottenerne «*the best scientific advice*»;
- condotta protettiva nei riguardi del NHS motivata da una malcelata consapevolezza, al di là dei riconoscimenti formali, dei suoi limiti strutturali («*protect the NHS and save lives*»);
- selettività della politica sanitaria e assistenziale (con individuazione dei soggetti «*particularly vulnerable*», formanti un blocco di circa 1 milione e 500 mila persone, gran parte delle quali di età avanzata o affetti da gravi sindromi);

- sostegno alle esigenze della produzione nei due fondamentali livelli: «*business*» e «*great companies*»;
- costante invito a valorizzare lo spirito comunitario/solidaristico/unitario della nazione;
- obiettivo delle restrizioni: «*a medical and an economic recovery in full*».

Qui di seguito, invece, le principali misure “*efficient*”, per quanto possibile riordinate in ordine cronologico, attraverso la cui evoluzione si possono ricostruire gli snodi concreti dell’azione governativa e misurare l’*escalation* della severità con cui nell’arco marzo-aprile 2020 il Primo ministro si impegnava a condurre la campagna pandemica:

- fissazione di un periodo emergenziale di 12 settimane, con *deadline* condizionata dall’osservanza popolare delle prescrizioni per il contenimento della pandemia e conferma dell’intenzione governativa di arrestare il contagio non oltre i tre mesi da tale termine;
- imposizione di quarantena (7 giorni per chi accusi sintomi lievi non ancora connotabili come infezione da Covid-19; 14 giorni per i nuclei familiari di contagiati sintomatici);
- intensificazione del tamponamento con impegno a impiegare metodi diagnostici più rapidi ed efficaci che possano elevare il livello del *testing* fino a 250.000 controlli giornalieri;
- fornire (attraverso un catalogo di *guidances*) una capillare campagna informativa con suggerimenti di autoprotezione affidati alla responsabilità individuale;
- richiamo in servizio di medici e infermieri in pensione, a diretto supporto nel NHS;
- maturazione, nella selettività dei casi trattabili dal NHS, dell’attenzione verso la popolazione di età scolastica in quanto considerata meno vulnerabile ma comunque meritevole di «*very safe environments*», con conseguente decisione di giungere alla sospensione delle lezioni (dandone comunicazione al Parlamento) e, in secondo momento, alla chiusura della maggior parte degli edifici scolastici senza pregiudicare la regolare tenuta degli esami;
- adozione di misure di sostegno familiare in caso di assenza di genitori impiegati in «*critical parts of the economy*» e nei servizi pubblici;
- accordi con il Cancelliere dello Scacchiere per il finanziamento di esercizi commerciali e per il sostegno ai lavoratori il cui impiego sia a rischio o già compromesso (accordi governativi con i datori di lavoro);
- invito a privilegiare il lavoro a distanza per via telematica;
- divieti, non categorici ma esortativi alla chiusura serale dei locali pubblici da esercitare con ragionevolezza e senso di responsabilità: ristoranti e *pub* esplicitamente incoraggiati a fornire servizio di *take-out*, ma anche teatri, cinema, palestre e «*leisure centres*»;

- a sostegno del NHS, richiesta di mobilitazione del “terzo settore” offerto su base volontaria dalla società civile (questo invito governativo riscuoteva 405.000 adesioni per la copertura di diverse mansioni di volontariato).
- determinazione di criteri di legittimo allontanamento dall’abitazione (o regole di *outbreak*): 1) acquisti (non frequenti) di alimentari; 2) esercizio fisico (es. corsa) nelle immediate vicinanze; 3) esigenze mediche per soggetti a rischio, ma solo se assolutamente necessarie; 4) spostamenti per ragioni di lavoro;
- proibizione di assembramenti e di visite a conoscenti, amici, parenti;
- conferimento all’autorità di polizia del potere di disperdere assembramenti di più di due persone;
- chiusura di negozi di esercizi di vendita di generi non essenziali (abbigliamento, elettronica, libri, campi di gioco, luoghi di culto);
- sospensione di cerimonie per «*social events*» come matrimoni, battesimi ed altre, con esclusione dei funerali;
- individuazione/riepilogo della tattica governativa:
- riconoscimento della legittimità di recarsi in parchi e altri spazi pubblici quale opportunità per tutelare l’equilibrio psicofisico dei fruitori;
- introduzione della regola generale di distanziamento interpersonale di due metri e di un attento controllo della sua osservanza.

Tutti questi proponimenti governativi, nella loro stesura ormai tradotta in legge (con l’approvazione il 25 marzo del *Coronavirus Act 2020*, entrato immediatamente in vigore) erano riassunti e divulgati in un Rapporto del 26 marzo dal titolo *What the Coronavirus Bill Will Do*<sup>22</sup>, con cui lo stesso ministero illustrava i contenuti della legge. Questa iniziativa legislativa, della cui presentazione era incaricato il Segretario di Stato titolare del *Department of Health and Social Care*, rivelava i tratti che tipicamente definiscono l’istituto della *delegated legislation*, potente veicolo della preminenza della programmazione primo-ministeriale sulla critica della cui espansione spesso si è soffermata l’opinione di diversi costituzionalisti britannici<sup>23</sup>.

Altri *statements*, invariabilmente illustrativi dell’avanzamento delle restrizioni di un *lockdown*, divenuto centrale in una politica governativa destinata inevitabilmente ad arricchirsi di nuove *regulations*<sup>24</sup>, si susseguivano nei giorni successivi a tale importante anticipazione. Nondimeno, le cronache raccontano che, dopo un periodo caratterizzato da una crescente sintomatologia da Covid-19,

<sup>22</sup> Department of Health and Social Care, *What the Coronavirus Bill Will Do*, London, 26 March 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-bill-what-it-will-do>.

<sup>23</sup> Sulla straordinarietà del disegno di legge si erano soffermati, in un sintetico commento che prendeva le mosse dall’asserzione che la pandemia aveva creato un «*paradox for constitutionalists*», S. Tierney, J. King, in *The Coronavirus Bill*, U.K.Const.L.Blog (24<sup>th</sup> March 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>.

<sup>24</sup> Il dibattito sulla legittimità delle misure rientranti nella nozione di *lockdown*, stabilizzata attraverso il richiamo al *Public Health (Control of Disease) Act 1984* che compare nel *Coronavirus Act 2020*, ha alimentato molte riflessioni a cui ha posto un punto fermo il duplice intervento di J. King, *The Lockdown is Lawful*, U.K.Const.L.Blog (1<sup>st</sup> April 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>, e *The Lockdown is Lawful: Part II*, *ibidem* (2<sup>nd</sup> April 2020).

il Primo ministro Johnson veniva ricoverato d'urgenza al St Thomas Hospital e qui sottoposto a ventilazione. Il decorso della sua malattia e della convalescenza si estendeva dal 3 al 27 aprile, giorno in cui ritornava a occupare la sede istituzionale di Downing Street. Del curioso interregno coperto dal *First Secretary of State* (anche in carico del *Department of Foreign and Commonwealth Affairs* e pertanto titolare di un dicastero di primario rilievo nel Gabinetto), nonché dell'originalità costituzionale di tale sostituzione che, con molta buona volontà, può essere interpretata come una metafora della grave condizione emergenziale, è stato già fatto cenno, ma a questo proposito non si può fare a meno di considerare questa espressione di eccentricità ministeriale, finalizzata ad evitare una soluzione di continuità nella guida dell'Esecutivo che avrebbe potuto rivelarsi estremamente problematica per la governabilità in un clima di radicalizzazione del contagio, come uno di quei creativi *ad-hoc arrangements* che trovano spazio, senza turbare l'ordine complessivo, in un quadro di costituzione non scritta<sup>25</sup>.

Più pertinente è certamente il riferimento al breve *statement* proferito nello stesso 27 aprile con cui Boris Johnson, pur osservando con relativo ottimismo il decremento dei decessi e dei ricoveri ospedalieri e ipotizzando l'entrata in una fase di attraversamento del temuto picco del contagio, esortava i cittadini a non sottovalutare la letalità di un virus descritto come un «*unexpected and mugger*» che irrompe nella vita del singolo (qui un riferimento all'esperienza personale appena vissuta) e compromette l'ordine sociale ed economico, e rispondendo a critiche che si erano diffuse nel paese circa le limitazioni delle libertà applicate dal Governo nel periodo del *lockdown*, si appellava retoricamente al senso di responsabilità dei singoli («*this is the moment of opportunity*») e precisava che le restrizioni non dovessero fraintendersi come una violazione delle «*ancient and basic freedoms*» del popolo britannico, bensì come misure del tutto temporanee. Ritornavano infine l'esortazione a che le trasgressioni dei precetti emergenziali non si risolvessero in un secondo, grave sacrificio alle strutture del NHS; la definizione della politica anti-Coronavirus come un «*conflict*» condotto da entità belligeranti del settore pubblico facenti perno sul Primo ministro tornato eroicamente dalla degenza e dal NHS, dall'imprenditoria privata e dell'industria (in realtà non particolarmente presenti nelle perorazioni del *premier*), dagli enti di *local government* impegnati in prima linea nella campagna della resilienza, delle istituzioni della *devolution* attive in aree non più considerate periferiche, e dell'intera società britannica animata da senso di responsabilità e di autodisciplina. A tutto ciò si aggiungeva l'impegno ad assicurare, sotto l'egida del *Coronavirus Act 2020*, la totale trasparenza dell'attività governativa verso cui peraltro si andavano concentrando le critiche di cittadini

---

<sup>25</sup> Considerato di gran lunga preferibile a qualsiasi codificazione costituzionale, come osserva B.C. Jones nel recente intervento *A Single Written Constitution May Only Make Things Worse*, U.K.Const.L.Blog (25<sup>th</sup> May 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>, da cui emerge una minuziosa disamina delle norme del *Coronavirus Act 2020*,

dissenziati, disposti a uniformarsi alle restrizioni ma comunque provati dalle condizioni di disagio derivanti dal *lockdown*<sup>26</sup>.

Provenienti da un Primo ministro a capo di un Esecutivo ormai dotato dalla *statute law* di tutti i poteri necessari per condurre la sua azione in piena legittimità<sup>27</sup>, i successivi *statements* governativi avrebbero analizzato in modo per lo più ripetitivo gli effetti incoraggianti sull'opinione pubblica attesi da un relativo contenimento del contagio a cui erano stati opposti gli ostacoli dell'«*enforced confinement*», dell'eventuale controllo dei contatti interpersonali (soprattutto se seguiti con le specifiche tecnologie delle *apps* su cui non mancano fondate richieste di garanzie di *privacy* la cui definizione richieda l'intervento del legislatore<sup>28</sup>) e di regole igienico-sanitarie rese più perentorie dalle *regulations* emanabili in esecuzione del *Public Health (Control of Disease) Act*. I due *statements* che, tra i molti, conviene rammentare avevano luogo il 23 marzo e l'11 maggio. Nel primo, con ciò confermandosi l'affidamento tributato alla frenetica corsa verso il vaccino della ricerca scientifica si dava risalto all'ingresso di nuovi interlocutori nella *partnership* governativo-scientifica facente perno sulla capacità dell'Università di Oxford di associare alla sua ricerca altri importanti gruppi privati del settore. Nel secondo, non senza la mesta segnalazione dell'alto livello di decessi totalizzati nel paese (32.065), esordiva la novità di un *Covid Alert Level System* la cui scansione distingueva ben cinque "livelli" di evoluzione del *policy-making* governativo, alcuni dei quali erano retrospettivamente considerati come superati.

La questione dei livelli era impostata in senso decrescente, per cui partendo da una condizione ancora caratterizzata da una diffusione esponenziale del contagio e da estrema gravità del rischio per la salute pubblica, l'attuale può essere rappresentata come una sorta di "Fase Due" all'italiana in cui, parzialmente abbandonando il senso di frustrazione che aveva dominato il periodo altamente emergenziale a cavallo dell'approvazione del *Coronavirus Act 2020*, i sacrifici della popolazione potessero aspirare a un rasserenamento dei rapporti sociali, a un allentamento del *lockdown* e perfino a una accennata, cauta apertura delle scuole. Senza dismettere la preoccupazione per una ripresa del contagio provocata dall'attenuazione delle regole sugli assembramenti e sugli accorgimenti igienici, e di conseguenza crisi dell'iperprotetto NHS, si dichiarava ufficialmente aperto uno *step 1* caratterizzato dal ritorno al lavoro in persona, alle attività ricreative *outdoor* (ma non a una riduzione del distanziamento per evitare un nuovo innalzamento del tasso di infezione), per poi ipotizzare, dall'1 giugno, uno *step 2* con riapertura delle scuole, dei negozi di generi non essenziali e degli eventi culturali e sportivi,

---

<sup>26</sup> Una situazione generale, esaminata sotto il profilo della percezione sociale, è in S. Halliday, J. Meers, J. Tomlison, *Public Attitudes on Compliance with COVID-19 Lockdown Restrictions*, U.K.Const.L.Blog (8<sup>th</sup> May 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>.

<sup>27</sup> Per una aggiornata panoramica v. G. Caravale, *Il Coronavirus Act 2020 e le misure adottate dal Regno Unito per affrontare l'emergenza Covid 19*, in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 1-2020, 1 ss.

<sup>28</sup> N. Winberg, che in *Parliament Must Legislate on the Government's Plans for Contact Tracing Apps*, U.K.Const.L.Blog (4<sup>th</sup> May 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>, si riferisce esplicitamente ai rilievi emersi da alcune audizioni tenuta dal *Joint Committee on Human Rights*, commissione bicamerale a composizione paritaria delle Camere dei Comuni e dei Lord.

e uno *step 3* di ulteriore riduzione delle restrizioni, rasserenamento dei rapporti sociali e apertura dei negozi, previsto «*no earlier than July 4*».

Uno sciame di *regulations* governative, conseguente all'entrata in vigore del *Coronavirus Act 2020* caratterizza oggi l'andamento della politica emergenziale: per verificare il tenore di questa intensificazione dell'attività si vedano per esempio, le norme sugli assembramenti e su altre restrizioni, senza dire delle *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations* del 26 marzo varate all'immediato indomani della promulgazione dell'Atto, e le loro versioni aggiornate 22 aprile e 13 maggio, tutte emanate in applicazione del *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

## 6. Il *Coronavirus Act 2020*, necessario passaggio parlamentare

Per quanto abbondanti, analitici ed evolutivi siano stati gli *statements* del Primo ministro Johnson, e articolati i *Policy Papers* elaborati dal *Department of Health and Social Care* o dal *Cabinet Office*, e inoltre per quanto il potere più appariscente sia stato nel Regno Unito quello esercitato da un Esecutivo responsabile, a stretto contatto con la comunità scientifica, della politica emergenziale, è nella *statute law* che l'autentico crisma costituzionale di questo operare in stato di emergenza ha trovato la sua fonte di legittimazione.

Il passaggio parlamentare della politica emergenziale avviata in territorio britannico si realizzava il 25 marzo con il *Coronavirus Act 2020*, approvato al termine di un *iter* dai tempi considerevolmente ristretti: avviato il 19 marzo nella Camera dei Comuni, la sua votazione finale in questo ramo parlamentare aveva luogo il 23 e, nella Camera dei Lord, il 25 marzo, e l'apposizione promulgativa del *Royal Assent* nello stesso giorno.

Coerentemente con l'*endorsement* funzionale e, in ultima analisi, con la pesante responsabilità politica attribuita al suo dicastero, il promotore dell'iniziativa legislativa era, alla Camera dei Comuni, il *Secretary of State for Health and Social Care* Matt Hancock dal cui fertile laboratorio ministeriale era scaturito un disegno di legge particolarmente dettagliato in cui è possibile individuare, opportunamente sistematizzati in sezioni monotematiche, molti dei motivi a suo tempo inseriti nei *Policy Papers* e anticipati nel Rapporto del 26 marzo *What the Coronavirus Bill Will Do* di cui si è già detto.

La vicenda politica di questo Atto – la cui intitolazione ampia è *An Act to make provision in connection with coronavirus; and for connected purposes* – si presenta, tutto sommato, molto semplice sia per l'estrema brevità del dibattito che ha avuto luogo, sia per la compattezza degli orientamenti politici che, pur esprimendo osservazioni a tratti critiche (soprattutto dedicate a quei passi del testo normativo più visibilmente produttivi di restrizioni delle libertà fondamentali), l'hanno sostenuto nella fase finale di decisione, nella quale, non avendovi avuto luogo alcuna votazione per *division*, era presunto il riproporsi di quella unanimità di intenti che entro un contesto emergenziale si concretizza, secondo uno spontaneo *understanding*, sospendendo per il tempo necessario il senso di competizione che

normalmente, in un sistema basato sull'opzione maggioritario-bipolare, regge l'*adversarial politics* parlamentare.

Tuttavia, in contrasto con questa semplicità dell'iter formativo che aveva occupato appena quattro sedute, la struttura dell'Atto è molto articolata: dei 102 articoli che ne compongono le 259 pagine, la maggior parte è ripartita in numerose sezioni, e lo stesso dicasi delle *schedules* settoriali che la integrano. Lungi dal riprodurre la laconicità di determinate leggi di conversione di decreti-legge di italyca applicazione, scopo delle quali è attrarre nell'orbita della legislazione quanto il Governo abbia compiuto in un ristretto arco temporale ponendo in essere una provvisoria normazione che di certo non si colloca in un livello secondario, la composizione del *Coronavirus Act 2020* si propone particolarmente complessa. Tipico esempio di legge rientrante nell'ampia categoria della *delegated legislation*, di cui in questo caso sono stati officine il *Department of Health and Social Care* e, con esso, il *Cabinet Office* ausiliario del Primo ministro, l'Atto è stato approvato allo scopo di conferire poteri molto ampi al Governo e con ciò, in questo caso di pandemia così come di altre emergenze nazionali del passato, legittimarne *a posteriori* l'attività che di necessità era stata compiuta nella fase pre-legislativa.

Alla medesima logica, e con procedimento egualmente breve e condiviso nella sostanza e nella forma dalle forze politiche<sup>29</sup>, si uniformavano il *Coronavirus (Scotland) Act* discusso e approvato a Holyrood nella giornata del 6 aprile e, nell'*Oireachtas* della Repubblica d'Irlanda, l'*Health (Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest) Act* approvato in entrambi i rami parlamentari in poco meno di una settimana.

Dal testo del *Coronavirus Act 2020*, che esordisce con le consuete precisazioni terminologiche e applicative che, a scanso di equivoci interpretativi e relative conseguenze giuridiche nella realtà applicativa e di fronte alle Corti, risultano così basilari e preziose nella logica del *common lawyer* per fissare i termini concettuali di base (ai sensi dell'Atto, «*“coronavirus” means severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*») e per individuare i soggetti destinatari o fruitori ultimi della normativa (specificando che «*persons infected by coronavirus, however expressed, does not (...) include persons who have been infected but are clear of coronavirus (...)*»), sono estraibili i tre basilari criteri di condotta dai quali si evincevano altrettanti obiettivi dell'azione pubblica ritenuti qualificanti dal Governo come guida generale per l'esercizio di *emergency powers*:

- attribuire all'Esecutivo ulteriori poteri finalizzati al contenimento della diffusione del contagio;
- alleviare la considerevole pressione esercitata dalla pandemia sulle istituzioni pubbliche;

---

<sup>29</sup> Nonostante in precedenza il *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lord, nel suo Rapporto *Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards* [2008-09 HL, 116], 7 July 2009, abbia evidenziato alcuni punti critici della rapidità con cui determinati atti di *statute law* siano discussi e approvati (con particolare riferimento alle legislazioni antiterrorismo per l'Irlanda del Nord).

- ammortizzare l’impatto provocato dalle riduzioni di personale sul sistema dei servizi pubblici<sup>30</sup>.

La complessità dell’intervento emergenziale demandato al Governo per formale autorizzazione parlamentare è stata organizzata secondo un impianto *omnibus* che, nonostante le oggettive giustificazioni dell’emergenza, ha meritato osservazioni interlocutorie che in tempi non sospetti erano scaturite dalla riflessione di un paese, la Nuova Zelanda, che tra tutti i membri del *Commonwealth* più si accosta al Regno Unito quanto a natura e impianto del sistema costituzionale e per il suo ricondursi alla giurisdizione di *common law*<sup>31</sup>. Per questo motivo l’Atto presenta un ampio blocco di articoli che riflettono la struttura binaria del ministero proponente (sanità e servizi sociali) e si possono sinteticamente catalogare mediante un’aggregazione per settori da cui del *Coronavirus Act 2020* emerge la connotazione di come sistema normativo d’emergenza.

Questi, in sintesi, i settori:

1804

#### 1) Protezione e rafforzamento del NHS:

- per compensare le carenze di personale nelle strutture del NHS: autorizzare il reclutamento (*registration*) e l’impiego senza limitazioni di orario di personale medico, infermieristico o comunque dei servizi di *social care* entrato recentemente in pensione, nonché il coinvolgimento del volontariato d’emergenza [artt.2-9];

- per limitare il sovraccarico del NHS e delle amministrazioni locali: coinvolgimento nei servizi sanitari del personale delle organizzazioni (*trust*) rientranti nella categoria dei cd. *NHS providers* per il disimpegno di mansioni di assistenza supplementare in pazienti di lunga degenza; abilitazione delle autorità locali all’accertamento (*assessment*) delle condizioni di necessità ospedaliera di soggetti adulti; e autorizzazione alla restrizione e al trattamento sanitario di soggetti affetti da malattie mentali [artt.10 e 14-17];

- per la copertura di responsabilità civili: autorizzazione al Segretario di Stato per il NHS e ai corrispondenti ministri degli esecutivi devoluti a

<sup>30</sup> Così nella sintesi esplicativa *Coronavirus Act 2020* dell’*Institute for Government*, attivo *think tank* ove si può leggere, tra gli altri, anche il *paper* di R. Hogarth, *The Coronavirus Bill: Extraordinary Legislation for Extraordinary Times*, 23 March 2020, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-act>.

<sup>31</sup> Il riferimento riguarda l’attività della *New Zealand Law Commission*, agenzia indipendente avente sede a Wellington e collegata al Ministero della Giustizia, la quale, nel suo *Final Report on Emergencies (n°22)* 1991, dopo avere sviluppato un’ampia ricognizione delle diverse categorie emergenziali (belliche, ambientali, di *public welfare*, civili, economiche), raccomandava che l’uso di poteri d’emergenza, fosse esso esercitato da autorità governative o regolato dal legislatore, si limitasse a interventi di settore evitando formulazioni di carattere generale, sostenendo la preferibilità della «*sectoral legislation*». Sulla scorta di questo criterio, ma più in particolare sulle presunte violazioni dei diritti personali prodotte dagli impedimenti riassumibili nelle misure restrittive legittimate dal Parlamento, v. A. Geddis, C. Gairinger, *Is New Zealand’s COVID-19 Lockdown Lawful?*, U.K.Const.L.Blog (27<sup>th</sup> April 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>.

corrispondere un indennizzo (*indemnity*) ad addetti ai servizi medici incriminati per negligenza [artt.11-13];

- (con applicazione limitata alla Scozia): estensione ad altri addetti a servizi sanitari (*health professionals*) dell'abilitazione giuridicamente riservata ai soli medici (*medical practitioners*) all'erogazione di vaccini [art.36].

## 2) Accertamenti ufficiali:

- per contenere il sovraccarico dei funzionari addetti a servizi personali (*frontline staff*): semplificazione delle procedure per la registrazione o certificazione anagrafica inerente a decessi e (solo per Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord; in Scozia, legislazione separata) autorizzazioni alla cremazione, nonché della certificazione delle cause del decesso da Covid-19 [artt.18-21; 30.32];

- per estendere di potere investigativo ex *Investigatory Powers Act 2000*: istituzione di incarichi (*warrants*) provvisori per abilitare un supplemento di addetti ufficiali (*judicial commissioners*) incaricati per l'accertamento delle condizioni di malattia da contagio Covid-19; estensione della validità del loro incarico: da 5 a 12 giorni [art.22-23];

- per accertamenti in materia penale: estensione fino a sei mesi del potere governativo di conservare rilevamenti di impronte digitali o esami del DNA per accertamenti delle responsabilità di soggetti affetti da Covid-19 che a causa del loro incarico ufficiale siano coinvolti in attività connesse alla sicurezza nazionale [art.24];

- per regolare i servizi di sepoltura: abilitazione governativa a requisire locali, automezzi o altre strutture o servizi per il trattamento di cadaveri (ma solo nei casi in cui la causa del decesso sia accertata come inerente al contagio da Covid-19) [art.58].

## 3) Servizi e agevolazioni per persone e famiglie:

- per agevolare il rifornimento di alimentari: promozione governativa di informazioni sulle catene commerciali («*food supplychains*») fruibili [artt.25-29];

- per equità del trattamento pensionistico: non sospensione per il personale sanitario supplementare reclutato nel NHS per esigenze connesse al contagio [artt.45-47];

- attenuazione della normativa che regola le istanze di riduzione dei contributi alla *National Insurance* [artt.72-74].

## 4) Tutela della salute pubblica e del lavoro (settore *Social Care*):

- per scuole e nidi d'infanzia: potere governativo (in Inghilterra e aree di *devolution*) di disporre la chiusura provvisoria di tali istituti scolastici; obbligo per le direzioni scolastiche di inibire ogni presenza nei rispettivi istituti; obbligo

governativo di informare gli ufficiali sanitari competenti e acquisire il loro parere [artt. 37-38];

- per l'erogazione di indennità per malattia: emanazione governativa di norme che regolino il diritto dei datori di lavoro di ottenere indennità per l'erogazione di *sick pay* a dipendenti affetti da Covid-19; il periodo di erogazione viene fatto decorrere dal primo anziché da quarto giorno di assenza [artt.39-44];

- per regolazione dell'attività portuale: sospensione di ogni attività qualora considerata nociva per la sicurezza pubblica; le sospensioni di durata superiore a 12 ore rientrano nella competenza ministeriale anziché delle autorità portuali [art.50];

- per la celebrazione telematica di procedimenti giudiziari: norme che regolano le modalità di partecipazione *online* delle parti e dei testimoni, applicabili sia alle Corti di giustizia, sia ai tribunali amministrativi (*magistrates' courts*) [artt.53-57];

- per controllo di soggetti potenzialmente infettivi: conversione in fonti primarie (*statute law*) delle fonti regolamentari (*secondary legislation*) già adottate dal Governo in chiave emergenziale per procedere all'accertamento dell'infettività di singole persone, al loro isolamento e all'eventuale restrizione; previsione di ammende per i trasgressori [art.51];

- per assembramenti in ambienti pubblici: abilitazione governativa all'emanazione di misure restrittive o di proibizione per assembramenti e accesso a locali pubblici; limite: previo accertamento, da parte dell'autorità amministrativa competente, della sussistenza di pericolo «*serious and imminent*» per la salute pubblica; ammende per i trasgressori [art.52]<sup>32</sup>;

- per la tutela dei locatari di immobili («*tenants*»): delega al Governo per la presentazione alla Camera dei Comuni di misure legislative per la proroga degli avvisi di sfratto («*eviction*») e per limitare le azioni dei proprietari finalizzate, in casi di morosità, alla ripresa del possesso dell'abitazione («*re-entry*») e di rivalsa sui beni del locatario («*forfeiture*») [artt.81-83].

##### 5) Rinvio di elezioni e proroga di mandati:

- rinvio al maggio 2021 delle elezioni di autorità del *local government* (consiglieri locali, sindaci e altre autorità municipali, dei comandanti di corpi di polizia, del Sindaco di Londra e del *Greater London Council*) [art.59];

- riduzione da quattro a tre anni dei mandati delle suddette autorità [art.60];

- rinvio fino al maggio 2021 dell'indizione di elezioni delle autorità locali, della Camera dei Comuni, dei Legislativi in Scozia, Galles e Irlanda del Nord, di

<sup>32</sup> Resta comunque confermata la regola generale ormai nota dello “*Stay Home*”, essendosi tuttavia formata quell'incertezza, diffusa anche in Italia, sull'applicazione di *regulations* governative le cui regole presentano incongruenze che molto concedono all'interpretazione personale. Per un'analisi della questione della *legal certainty* sollevata già con le prime ordinanze governative e non del tutto sanate con il *Coronavirus Act 2020* cfr. R. Cormacain, *Can I Go to the Park Please Dad? Everyday Lessons in Legal Certainty in the English Coronavirus Regulations*, U.K.Const.L.Blog (15<sup>th</sup> May 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>.

altre istituzioni elettive, e delle eventuali elezioni suppletive (*by-elections*) inerenti a tali istituzioni, e di eventuali referendum [artt.61-70].

Un ultimo blocco normativo regola la cronologia delle statuizioni del *Coronavirus Act 2020*:

- coerentemente con la sua natura strettamente emergenziale, per l'intero Atto non si prevede alcuna clausola di *vacatio legis*; la sua efficacia si dichiara acquisita nel giorno stesso dell'approvazione parlamentare e dell'apposizione del *Royal Assent*; in secondo luogo, numerose sub-sezioni del medesimo articolo subordinano l'efficacia all'emanazione di *regulations* governative di dettaglio emanate, con diverse estensioni secondo il criterio territoriale, dall'Esecutivo britannico e da quelli di Scozia, Galles e Irlanda del Nord [art.87];

- ampio potere è conferito ai singoli ministri (anche negli Esecutivi delle aree di *devolution*) di modificare, anche abrogandole o attivandole con nuove *regulations* adottate tenendo conto dell'evolversi della crisi pandemica, quelle contemplate nel corpo normativo dell'Atto; tuttavia le misure di alcuni articoli segnalati in apposite subsezioni sono sottratte a questo potere discrezionale di emendamento [art.88];

- altri articoli regolano l'applicazione delle cdd. "*sunset clauses*"<sup>33</sup> inerenti alla vigenza dell'Atto, molti dei quali sono destinati a perdere efficacia allo spirare del secondo anno dall'entrata in vigore (alcune altre, come quelle inerenti allo "scudo penale" istituito a favore degli addetti ai servizi sanitari del NHS, sono esplicitamente dichiarate permanenti [artt.89], ma i ministri, con proprie *regulations*, possono modificare il periodo di vigenza estendendolo o abbreviandolo [art.90]<sup>34</sup>);

- con casistica molto articolata, numerosi altri articoli regolano i casi in cui alle *regulations* governative (anche nell'area di *devolution*) è consentito introdurre modifiche a norme dell'Atto [artt.91-97];

- ancora, ad ogni ministro si rende possibile, con cadenza semestrale, rivolgersi al Parlamento per un'eventuale conferma di *regulations* la cui vigenza stia per scadere e in tal modo ottenerne la proroga; si prevede altresì che, in caso di diniego parlamentare, il ministro proponente sia autorizzato a prorogare la vigenza per un arco di 21 giorni; in caso di non riunione del Parlamento, le *regulations* in scadenza si suppongono automaticamente efficaci fino alla ripresa dell'attività parlamentare [art.98];

- gli ultimi articoli, per concludere, definiscono le sfere potestative degli Esecutivi di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, l'estensione di articoli dell'Atto a

---

<sup>33</sup> Su questa tipologia di norme, che sono considerate parti essenziali di ogni legislazione che intervenga in chiave emergenziale e ne salvaguardano il carattere democratico, v. S. Molloy, *Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses*, U.K.Const.L.Blog (8<sup>th</sup> April 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>.

<sup>34</sup> Analoga clausola è presente nel *Coronavirus (Scotland) Act 2020*: è fissata una *sunset clause* che prevede la cessazione di efficacia dell'Atto allo spirare di un periodo di sei mesi, ma questo può essere prorogato, con apposita decisione parlamentare, fino a due ulteriori periodi di sei mesi ciascuno dopodiché la caducazione diventa definitiva.

tali aree e all'Isola di Man, e per l'uso corrente ne definiscono lo *short title* [artt.99-102].

E, infine, il testo dell'Atto è integrato da 28 supplementi del genere *schedule* in cui sono posti in evidenza connessioni e criteri di armonizzazione tra i poteri conferiti al Governo dal *Coronavirus Act 2020* e la vigente regolamentazione governativa nei principali settori contemplati nel corpo principale dell'Atto: a questi occorre dedicare attenzione per i più minuziosi dettagli del massiccio *empowerment* governativo, per individuare le basi della congruità delle *regulations* attuative, nonché per valutarne le conseguenze delle misure settoriali sui diritti individuali<sup>35</sup>.

## 7. Brevi annotazioni finali

Queste annotazioni compaiono in un lasso di tempo in cui la grave crisi del Covid-19 è in pieno corso, e questa analisi condotta *in corpore vivi* rischia di rendere effimera qualsiasi considerazione che pretenda di fissare la riflessione sui massimi sistemi del costituzionalismo britannico e abbia per giunta la presunzione di prevederne le future trasformazioni.

Di certo il *Coronavirus Act 2020* è entrato in scena come un Atto di *statute law* di enorme rilievo, uno di quelli che, nonostante se ne auspichi il superamento per effetto delle *sunset clauses* che nelle democrazie devono necessariamente accompagnare ogni misura emergenziale, lasceranno una profonda impronta nel sistema costituzionale. In altri termini, concepito per far fronte alla grave congiuntura della pandemia, è tuttavia destinato a formare, alla stessa stregua del *Civil Contingencies Act 2004* – e probabilmente producendo un impatto sistemico suscettibile di produrre effetti ancora più significativi – un'autentica pietra miliare della legislazione emergenziale nel Regno Unito. In effetti vi si ravvisa, da un lato, una capillare rete di norme che potranno agire come precedenti per ogni circostanza futura, e, dall'altro lato, ha consacrato la fattuale preminenza del potere esecutivo ponendolo nella condizione di fare fronte alla vasta *contingency* mediante una selva di *regulations* e, in prospettiva, di *Orders in Council* fondati su ampi margini discrezionalità e su un ampio potere di decisione politica. E pertanto, senza

<sup>35</sup> Temi delle singole *schedules*: regolazione dei sistemi infermieristico, ostetrico e dell'assistenza domiciliare (*Schedule 1*); *regulations* di immediata applicazione nei settori delle prestazioni mediche primarie e farmaceutiche in Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord (2, 3 e 4); l'assistenza domiciliare in Inghilterra e Galles (4); registrazione provvisoria di operatori sociali in Scozia (6); assenze dal lavoro per ragioni di volontariato in Inghilterra e Galles (7); verifiche di *mental health* e *mental capacity* in Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord (8, 9, 10 e 11); servizi sociali erogati dalle autorità locali (12); anagrafe mortuaria (13); certificazioni mortuarie e cremazioni in Scozia (14); fornitura di generi alimentari (15); chiusura provvisoria di istituti scolastici (16); *regulations* per la prosecuzione di attività scolastica e per l'infanzia (17); *regulations* sanitarie per Irlanda del Nord e Scozia (18, 19); poteri di sospensione di attività portuali (20), poteri di controllo su potenziali portatori di contagio (21); direttive per l'accesso a locali pubblici (22); partecipazione telematica a processi penali (23 e 24); modalità di accesso telematico alle Corti di giustizia (25); partecipazione telematica o meno a processi amministrativi in Inghilterra e Galles (26), *idem* in Irlanda del Nord (27); servizi cimiteriali (28).

che si sottovaluti la sua oggettiva importanza nella storia parlamentare britannica, il *Coronavirus Act 2020* è un atto costituzionalmente epocale perché rivela quale ammontare di potere abbia oggi raggiunto, sebbene in un clima di emergenza, il Governo di Sua Maestà<sup>36</sup>.

Resta infatti da chiedersi se l'Esecutivo britannico, e segnatamente il Primo ministro che lo guida, sia un riflesso della sovranità di un Legislativo che costituzionalmente lo investe attraverso il *parliamentary party*, o se piuttosto il Legislativo sia diventato un riflesso in una nuova fase di enfaticizzazione dell'imperio dell'Esecutivo<sup>37</sup> e, in esso, del potere personalizzato di un *premier* che a Westminster è sostenuto da una forte maggioranza vincolata da una ferrea *loyalty* di partito e che – poiché in tempi di grave emergenza nazionale anche l'immaginario collettivo reclama la sua parte – è emerso da un rischio mortale con un «*post heroic style of leadership*» in cui il ruolo costituzionale di chi governa è stato affiancato ed emotivamente rafforzato da una molto personale testimonianza di vita.

Il tutto potrebbe trovare una composizione nel ben noto concetto bagehotiano della cooperazione tra le due entità che operano nel circuito del potere, se non fosse che, sovrapponendosi alle alterazioni del periodo della Brexit, l'avvento della pandemia da Covid-19 ha impresso un'accelerazione che potrebbe rivelare una caoticità ben superiore o un arroccamento su vecchi capisaldi dell'organizzazione del potere. Le stesse dinamiche del *multilevel government* che si esprimono attraverso le autonomie devolutive di istituzioni scozzesi, gallesi e nordirlandesi chiamate a raccolta intorno alle opzioni emergenziali del governo di Londra, le garanzie dei diritti costituzionali su cui molto si basa della forma di stato e di cui si temono gli effetti di restrizioni nate come temporanee ma esposte alla stabilizzazione, e la stessa resistenza della supremazia parlamentare che forma il *sancta sanctorum* della statualità che era, nel periodo pre-pandemico, soggetta ad attacchi combinati di controforze di diversa provenienza, trovano tutte nella condizione emergenziale un nuovo punto critico<sup>38</sup> oltre il quale, se si dubitasse della lealtà democratica del moderno sistema democratico britannico, si potrebbe

---

<sup>36</sup> Una questione su cui si sono soffermati, dopo la promulgazione del *Coronavirus Act 2020*, T. Kostantinides, L. Marsons in *Covid-19 and Its Impact on the Constitutional Relationship between Government and Parliament*, U.K.Const.L.Blog (26<sup>th</sup> April 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>.

<sup>37</sup> Come esplicitamente sostiene J. Hinks in *The Coronavirus Act 2020: An Example of 'Excessive Executive Dominance'*, U.K.Const.L.Blog (9<sup>th</sup> June 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>.

<sup>38</sup> Trovando come suoi sostenitori i costituzionalisti di formazione classica e la Corte Suprema, come si legge nel recente intervento di L. Dell'Atti, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide. Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3-2020. Interessanti riflessioni su quello che, forse con eccessivo ottimismo, è considerato un elemento vivificatore di un'attività parlamentare considerata come distolta da una delle sue funzioni essenziali, ovvero lo scrutinio della politica nazionale: è l'opinione di Bagehot in *Back to Anormal. The Virtual Parliament brings a welcome return to scrutiny*, in *The Economist*, 25<sup>th</sup> April-1<sup>st</sup> May 2020, 25. Per un altro contributo di sintesi, v. A. Antoine, *La réponse législative du Royaume-Uni à la crise sanitaire*, <http://blog.juspoliticum.com/2020/05/09/la-reponse-legislative-du-royaume-uni-a-la-crise-sanitaire-par-aurelien-antoine/>, 9 mai 2020.

temere, ben al di là della svolta populista già iniziata con la Brexit, un ingresso nello stato d'eccezione.

Pertanto quel che è concesso oggi al comparatista che si occupa di cose britanniche è considerare la crisi provocata dal Coronavirus, che è giunta perfino a mobilitare una Corona solitamente restia a far sentire la sua voce in occasioni pubbliche, come produttrice di una fase di sospensione in cui le forze interiori della costituzione non scritta, già sottoposte a dura prova dagli eventi della Brexit, restano sotto l'inevitabile peso di un contagio che tiene in ben poco conto le vicende umane di cui attraverso le epoche il costituzionalismo si alimenta traendone molta linfa vitale.

*Alessandro Torre*  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Bari  
[alessandro.torre@uniba.it](mailto:alessandro.torre@uniba.it)